



3 1761 11632967 3



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116329673>

A1
C24
L32

13



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Wednesday, May 2, 2007
Thursday, May 3, 2007

Le mercredi 2 mai 2007
Le jeudi 3 mai 2007

Issue No. 26

Fascicule n° 26

Fourth and fifth (final) meetings on:

Bill C-9, An Act to amend the Criminal Code
(conditional sentence of imprisonment)

Quatrième et cinquième (dernière) réunions concernant :

Le projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel
(emprisonnement avec sursis)

INCLUDING:
THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-9)

Y COMPRIS :
LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-9)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Bryden	* LeBreton, P.C.
Fraser	(or Comeau)
Hays, P.C.	Nolin
* Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
(or Tardif)	Stratton

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Bryden	* LeBreton, C.P.
Fraser	(or Comeau)
Hays, C.P.	Nolin
* Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
(ou Tardif)	Stratton

*Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 2, 2007
(66)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:07 p.m., in room 257, East Block, the Deputy Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Milne, Nolin and Stratton (8).

In attendance: Robin MacKay and Wade Riordan Raaflaub, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 27, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-9, to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 23.*)

WITNESSES:

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

André Rady, Board Member.

Association québécoise des avocats et avocates de la défense:

Lucie Joncas, President;

Gilles Trudeau, Member.

Criminal Lawyers Association:

Russell Silverstein, Director.

Canadian Association of Chiefs of Police:

Francis Brabant, Legal Advisor, Office of the Deputy Director-General, Criminal Investigations;

Pierre-Paul Pichette, Assistant Director, Chief of Service, Corporate Operations Service.

Association des services de réhabilitation du Québec:

Patrick Altimas, Managing Director;

Jean-François Cusson, Coordinator, Programs and Communications.

The Deputy Chair made an opening statement.

Mr. Rady, Ms. Joncas, Mr. Trudeau and Mr. Silverstein each made a statement and, together, answered questions.

At 5:18 p.m., the committee suspended.

At 5:22 p.m., the committee resumed.

Mr. Pichette, Mr. Brabant and Mr. Altimas each made a statement and, together with Mr. Cusson, answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 2 mai 2007
(66)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 7, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*vice-présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Milne, Nolin et Stratton (8).

Également présents : Robin MacKay et Wade Riordan Raaflaub, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 février 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 23 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Conseil canadien des avocats de la défense :

André Rady, membre du conseil d'administration.

Association québécoise des avocats et avocates de la défense :

Lucie Joncas, présidente;

Gilles Trudeau, membre.

Criminal Lawyers Association :

Russell Silverstein, directeur.

Association canadienne des chefs de police :

Francis Brabant, conseiller juridique, Bureau du directeur général adjoint, Enquêtes criminelles;

Pierre-Paul Pichette, directeur adjoint, chef du Service des opérations corporatives.

Association des services de réhabilitation du Québec :

Patrick Altimas, directeur général;

Jean-François Cusson, coordonnateur, Programmes et communications.

La vice-présidente fait une déclaration.

M. Rady, Mme Joncas, M. Trudeau et M. Silverstein font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 17 h 18, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 22, le comité reprend ses travaux.

M. Pichette, M. Brabant et M. Altimas font une déclaration et, de concert avec M. Cusson, répondent aux questions.

It was agreed that the Clerk may release the letter received from the premier of New Brunswick in regards to the committee's consideration of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) to media, if requested.

At 6:32 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 3, 2007
(67)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:50 a.m., in room 257, East Block, the Deputy Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Bryden, Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Milne, Nolin and Stratton (9).

In attendance: Robin MacKay and Wade Riordan Raaflaub, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 27, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-9, to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 23.*)

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-9, an Act to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment).

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry, on division.

It was agreed that clause 2 carry, on division.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry, on division.

It was agreed that the bill be reported without amendment but with observations at the next sitting of the Senate.

It was agreed that the committee continue in camera pursuant to rule 92(2)(f) to discuss draft observations to the report on Bill C-9.

It was agreed to permit member's staff, committee staff, Senate reporters and Department of Justice officials to remain during the in camera proceedings.

At 10:55 a.m., the committee continued in camera.

At 11:10 a.m., the committee suspended.

Il est convenu que la greffière rende publique, si les médias en font la demande, la lettre du premier ministre du Nouveau-Brunswick concernant l'examen, par le comité, du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs).

À 18 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 3 mai 2007
(67)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*vice-présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Bryden, Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Milne, Nolin et Stratton (9).

Également présents : Robin MacKay et Wade Riordan Raaflaub, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 février 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 23 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis).

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 2, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi, avec dissidence.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi sans amendement, mais avec des observations, à la prochaine séance du Sénat.

Il est convenu que le comité poursuive ses travaux à huis clos, conformément à l'alinéa 92(2)f), pour discuter du rapport préliminaire sur le projet de loi C-9.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs et du comité, les sténographes officiels et les représentants du ministère de la Justice à rester dans la salle pendant la réunion à huis clos.

À 10 h 55, le comité se réunit à huis clos.

À 11 h 10, le comité suspend ses travaux.

At 11:20 a.m., the committee resumed.

At 11:31 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 11 h 20, le comité reprend ses travaux.

À 11 h 31, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, May 3, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-9, An Act to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment), has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, February 27, 2007, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

La vice-présidente,

LORNA MILNE

Deputy Chair

**OBSERVATIONS
TO THE ELEVENTH REPORT
OF THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS
(BILL C-9)**

Your Committee notes with concern that this bill, along with other proposed amendments to the *Criminal Code*, are likely to have an impact on Canada's legal aid system as a result of a reduced number of guilty pleas, and a greater number of appeals. Though we note that the government has recently moved to stabilize federal funding of legal aid services, we believe the current funding may be inadequate given the changes the government is proposing in Bill C-9 and elsewhere. We therefore urge the government to work with provincial governments and stakeholders to ensure that the federal government's contribution to legal aid in Canada is increased to meet the needs of Canadians.

Furthermore, your Committee notes that the issues of conditional sentencing touched on in Bill C-9 address only part of Canada's sentencing regime. We therefore propose to study the issue of sentencing more broadly at a future time. Your Committee also expresses its concern about the lack of detailed data on conditional sentences and hopes that the Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada, will expand its research to enable us to better understand and evaluate the implications of Bill C-9, and how conditional sentences are implemented in the future.

Finally, in light of the amendment to Bill C-9 made by the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights referring to criminal organization offences prosecuted by indictment and carrying maximum terms of imprisonment of ten years or more, your Committee notes that the offence of

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 3 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 27 février 2007, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**OBSERVATIONS AU
ONZIÈME RAPPORT DU
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES
(PROJET DE LOI C-9)**

Le Comité remarque avec inquiétude que le projet de loi, comme d'autres modifications proposées à l'égard du *Code criminel*, aura vraisemblablement des répercussions sur le système canadien d'aide juridique en raison de la réduction du nombre de plaidoyers de culpabilité et de l'augmentation du nombre d'appels. Le gouvernement vient de prendre des mesures pour stabiliser les fonds fédéraux consacrés aux services d'aide juridique, mais nous croyons que les fonds actuels pourraient être insuffisants étant donné les changements qu'il propose dans le projet de loi C-9 et dans d'autres mesures. Nous le pressons donc de travailler en coopération avec les gouvernements provinciaux et les intervenants afin d'accroître sa contribution financière aux services d'aide juridique du Canada dans la mesure voulue pour répondre aux besoins des Canadiens.

Le Comité note aussi que les changements relatifs à l'emprisonnement avec sursis dont il est question dans le projet de loi C-9 ne portent que sur une partie du régime canadien de détermination de la peine. Nous nous proposons donc de faire plus tard une étude plus poussée du régime de détermination de la peine. Le Comité s'inquiète également de l'absence de données détaillées sur l'emprisonnement avec sursis et espère que le Centre canadien de la statistique juridique de Statistique Canada élargira ses recherches de manière à mieux comprendre et évaluer les conséquences du projet de loi C-9, et comment l'emprisonnement avec sursis est utilisé à l'avenir.

Enfin, à la lumière de l'amendement apporté au projet de loi C-9 par le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes concernant les infractions d'organisation criminelle poursuivies par mise en accusation et passible d'une peine maximale d'emprisonnement de dix ans ou

participation in the activities of a criminal organization, set out in section 467.11 of the *Criminal Code*, is not excluded from having a conditional sentence. We accordingly suggest that a future study on sentencing consider the possibility that all “criminal organization offences,” as defined in section 2 of the *Criminal Code*, be ineligible for a conditional sentence.

plus, le Comité note que l'infraction qui consiste à participer aux activités d'une organisation criminelle, qui est énoncée à l'article 467.11 du *Code criminel*, n'est pas exclue de celles pouvant donner lieu à un emprisonnement avec sursis. Nous proposons donc que toute étude future sur la détermination de la peine envisage la possibilité que toutes les « infractions d'organisation criminelle », telles que définies à l'article 2 du *Code criminel*, ne puissent donner lieu à un emprisonnement avec sursis.

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 2, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-9, to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment), met this day at 4:07 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Deputy Chairman*) in the chair.

[English]

The Deputy Chairman: I welcome you today to continue the committee's examination of Bill C-9, to amend the Criminal Code, conditional sentence of imprisonment. This bill seeks to amend section 742.1 of the Criminal Code and to provide that a person convicted of a serious personal injury offence, as defined in section 752 of the code; a terrorism offence; or a criminal organization offence, prosecuted by way of indictment, for which the maximum term of imprisonment is 10 years or more, is not eligible for a conditional sentence.

The primary goal of conditional sentencing is to reduce the reliance upon incarceration by providing the courts with an alternative sentencing mechanism. At the time of their introduction, conditional sentences were generally seen as an appropriate mechanism to divert minor offences and offenders away from the prison system. In practice, however, conditional sentences are viewed by some in a negative light when used in cases of very serious crimes.

On our first panel, I am pleased to welcome from the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, André Rady; from the Association québécoise des avocats et avocates de la défense, Lucie Joncas and Gilles Trudeau; and from the Criminal Lawyers Association, Russell Silverstein.

André Rady, Board Member, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers: I represent the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers. We are a council of criminal lawyers from every province and territory and are representatives of the broader criminal lawyers associations in each province and territory. We are grateful to have been asked to speak here on this significant criminal law bill.

I have been practicing criminal law for 25 years in London, Ontario. I have appeared in all levels of court throughout the province of Ontario, in large centres and small, and my current practice places me in a courtroom almost every day.

My first remark on Bill C-9 is that it is unnecessary. The implementation of conditional sentences as sentence alternatives, which began in 1996 and which has been considered and refined by the Supreme Court of Canada in provincial courts, has been working viably in our system of justice.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 2 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis), se réunit aujourd'hui à 16 h 7 pour en faire l'examen.

Le sénateur Lorna Milne (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La vice-présidente : Je vous souhaite la bienvenue. Nous poursuivons aujourd'hui notre examen du projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis). Le projet de loi vise à modifier l'article 742.1 du Code criminel afin qu'une infraction constituant des sévices graves à la personne telle que définie à l'article 752 de cette loi, une infraction de terrorisme ou une infraction d'organisation criminelle, selon le cas, punissable, par mise en accusation, d'une peine maximale d'emprisonnement de dix ans ou plus ne puisse faire l'objet d'un emprisonnement avec sursis.

Le principal objectif de l'emprisonnement avec sursis est de réduire le recours à l'incarcération en offrant aux tribunaux un autre mécanisme de détermination de la peine. Au moment de leur mise en application, les peines d'emprisonnement avec sursis étaient de façon générale perçues comme un mécanisme approprié pour déjudiciariser le système. Dans la pratique, toutefois, certains voient ces peines d'un mauvais œil dans les cas de crimes très graves.

Je suis ravie de souhaiter la bienvenue à notre premier groupe de témoins. Nous accueillons, du Conseil canadien des avocats de la défense, André Rady, de l'Association québécoise des avocats et avocates de la défense, Lucie Joncas et Gilles Trudeau, et de la Criminal Lawyers Association, Russell Silverstein.

André Rady, membre du conseil d'administration, Conseil canadien des avocats de la défense : Je représente le Conseil canadien des avocats de la défense. Le Conseil est composé d'avocats spécialisés en droit criminel de chaque province et territoire. Nous représentons les associations provinciales et territoriales d'avocats spécialisés en droit criminel. Nous vous sommes reconnaissants de nous avoir demandé de vous parler de ce projet de loi important qui touche le droit criminel.

Je pratique le droit pénal depuis 25 ans à London, en Ontario. J'ai comparu devant des tribunaux de toutes les instances partout dans la province de l'Ontario, dans de grandes et petites villes, et dans le cadre de ma pratique actuelle, je me retrouve presque quotidiennement dans des salles d'audience.

Je tiens d'abord à vous dire que le projet de loi C-9 n'est pas nécessaire. Le régime de peines d'emprisonnement avec sursis, à titre d'option de rechange, existe depuis 1996. Il a été examiné et raffiné par le Cour suprême du Canada et les tribunaux provinciaux, et fonctionne de façon viable dans notre système de justice.

My second remark is that Bill C-9, as it was originally introduced, was a blunt instrument and that, if passed in that form, would have effectively demolished the purpose of conditional sentences, which was to provide sentencing judges with a fair alternative to imposing conventional jail sentences in cases in which the facts and circumstances called for a less serious sanction.

The bill in its current language is what I see as a compromise between the status quo and the effective gutting of conditional sentences as I envisage would have occurred if the original Bill C-9 were implemented.

Bill C-9 goes right to the root of our justice system in terms of the independence of our judiciary. One of the criticisms that we have had of Bill C-9, is that it takes away judicial independence and tries to have the judge who is imposing sentence do so in a way that has been conducted on a broad scheme. Remember, and this seems to be forgotten in the rhetoric against conditional sentences, the fact that they are available does not mean that the judge is precluded or in fact will still not impose a sentence of conventional jail.

Offence-based preclusion for conditional sentences, and that is effectively what we are talking about here, ignores the fact that not all offences are of one kind or equally serious. It also ignores the circumstances of the facts of the case in the individual background of the offender, for example, whether he or she is Aboriginal or has a mental illness. Other circumstances include geographic concerns and individual background.

I have said this before; a robbery is not a robbery is not a robbery. "Robbery" can mean someone taking a gun and robbing a bank. It can also mean some young person pushing someone off a bicycle to steal that bicycle. That is the concern we have about basing this legislation on something that has to do with the maximum sentence of 10 years or more on indictable offences. Not every offence is the same. The Criminal Code is broadly worded. The answer is to keep things the way they are, which is to leave the discretion to judges.

There is a concern that judges are not tough enough, but we have appellate courts, both at the provincial level and at the Supreme Court of Canada, which have redefined conditional sentences and have enlisted guidelines for them which, if followed, will go with the purpose, I believe, that was intended.

My concern is that anecdotal evidence about conditional sentences, which people read about in newspapers and think are inappropriate, do not do justice to the situation. The judge makes a decision based on facts that the public does not have. Similarly, as parliamentarians and senators, one would hope that the decisions that are made here are not just judged by the public based on what is read in the newspapers but on the facts that are before Parliament or before the Senate in any individual case.

Deuxièmement, si le projet de loi C-9 avait été adopté dans sa forme originale, il aurait démoli la raison d'être des peines d'emprisonnement avec sursis, soit d'offrir aux juges une option de rechange juste à l'imposition de peines d'emprisonnement conventionnelles dans les cas où les faits et les circonstances justifient une peine moins sévère.

Le projet de loi dans sa forme actuelle est, selon moi, un compromis entre le statu quo et l'élimination à toutes fins pratiques de l'emprisonnement avec sursis, ce qui, à mon avis, se serait produit si le projet de loi C-9 avait été adopté dans sa forme originale.

Le projet de loi C-9 va droit au cœur de notre système de justice puisqu'il s'attaque à l'indépendance de la magistrature. L'une des critiques que nous avons à l'égard du projet de loi C-9 est qu'il mine l'indépendance de la magistrature et tente d'imposer aux juges qui prononcent les peines une procédure générale. Dans le contexte des arguments contre les peines d'emprisonnement avec sursis, il ne faut pas oublier que le fait d'avoir les peines d'emprisonnement avec sursis comme option n'empêche pas les juges d'imposer une peine d'emprisonnement traditionnelle.

Exclure les peines d'emprisonnement avec sursis selon le type d'infraction, puisque c'est en réalité ce dont il s'agit, ne tient pas compte du fait que les infractions ne sont pas toutes comparables ni de la même gravité. Cela ne tient pas non plus compte des circonstances des faits en cause, relativement aux antécédents personnels du contrevenant, par exemple, à savoir si c'est un Autochtone ou s'il souffre d'une maladie mentale. Il y a aussi d'autres circonstances à prendre en compte, comme la situation géographique et les antécédents personnels.

Comme je l'ai déjà dit, un vol n'est pas un vol n'est pas un vol. « Voler » peut vouloir dire braquer une banque avec une arme à feu ou faire tomber quelqu'un de sa bicyclette pour la lui voler. Voilà ce qui nous inquiète relativement au fait de fonder cette mesure législative sur des infractions punissables, par mise en accusation, d'une peine maximale d'emprisonnement de 10 ans ou plus. Les infractions diffèrent. Le Code criminel est rédigé de façon générale. La réponse? Ne rien changer, c'est-à-dire laisser aux juges leur discrétion.

Les gens craignent que les juges ne soient pas assez sévères. Mais nous avons des tribunaux d'appel à l'échelle provinciale et à la Cour suprême du Canada, qui ont redéfini les peines d'emprisonnement avec sursis et qui ont élaboré des lignes directrices à cet égard qui, si elles sont suivies, respectent selon moi l'objectif visé.

Je crains que les témoignages rapportés dans les journaux concernant les peines d'emprisonnement avec sursis et que les gens considèrent inappropriées, ne rendent pas justice à la situation. Le juge prend sa décision en se fondant sur des faits qui ne sont pas connus du public. De la même façon, on s'attendrait à ce que les parlementaires et les sénateurs prennent leurs décisions non pas seulement en se fondant sur ce qu'ils lisent dans les journaux, mais bien en tenant compte des faits qui leur sont présentés dans chaque cas.

Lucie Joncas, President, Association québécoise des avocats et avocates de la défense: I have been a defence attorney for 15 years. I am the current President of the Defence Attorneys Association of Quebec. I am accompanied today by a member and also Mr. Gilles Trudeau, the President of the Montreal Defence Attorneys Association, which represents more than one-half of our membership. I will make some brief remarks and then ask Mr. Trudeau to address the committee.

First, thank you very much for having us today. We appreciate this chance to address the committee.

We share the concerns of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers that there seems to be many concerns about judicial independence when there are bills introduced either for mandatory minimum sentences or for limiting judicial discretion. I also share the thought that Bill C-9 was not warranted by the current crime rate or by any specific event. As we can see, there seems to be a compromise. Regarding the compromise regarding the criminal organization or gang-related crimes, I believe there are already many dispositions in the Criminal Code, namely, the increase of the sentence time, under section 743.6(1.1); the fact that the sentences are always consecutive, under section 467.14; and that it is already considered an aggravating factor to do a gang-related crime under section 718.2.

The gangster exception or the terrorism expertise is not our main point, because in 15 years I have never seen anyone receive a conditional sentence for an offence under terrorism. We are concerned about the third exception, which we believe is too broad. Section 752, under offences against the person is extremely broad. As Mr. Rady said, there are many different types of ways that we can commit an offence.

I would now like to leave a word for Mr. Trudeau.

[Translation]

Gilles Trudeau, Member, Association québécoise des avocats et avocates de la défense: Madam Deputy Chairman, the Association des avocats de la défense, which is based in Montreal, is a corporation with 333 members with expertise in criminal law. This association came into being at the end of the 1960s, when the Minister of Public Security tried to get involved in the work done by judges and interfere with their independence. Since that time, our association has defended individual freedoms and fundamental rights by getting involved in public debates on criminal justice, presenting its position at parliamentary committees on proposed legislative changes, by acting as interveners in the courts of appeal and by working on a daily basis with the judiciary, crown attorneys and community groups to advance criminal justice issues in Canada. I would remind you that one of our founders is former Chief Justice Lamer of the Supreme Court of Canada.

Lucie Joncas, présidente, Association québécoise des avocats et avocates de la défense : Je suis avocate de la défense depuis 15 ans. Je suis actuellement la présidente de l'Association québécoise des avocats et avocates de la défense. Je suis accompagnée aujourd'hui d'un membre de mon association de même que de M. Gilles Trudeau, le président de l'Association des avocats et avocates de la défense de Montréal, qui représente plus de la moitié de nos membres. Je vais faire quelques remarques brèves puis céder la parole à M. Trudeau.

D'abord, merci beaucoup de nous accueillir aujourd'hui. Nous sommes heureux d'avoir cette occasion de nous adresser au comité.

Nous sommes d'accord avec le Conseil canadien des avocats de la défense pour dire qu'il y a de nombreuses inquiétudes relativement à l'indépendance judiciaire toutes les fois qu'un projet de loi propose des peines minimales obligatoires ou limite le pouvoir judiciaire discrétionnaire. Je suis aussi d'accord pour dire que ni le taux de criminalité actuel ni aucun incident précis ne justifie la proposition du projet de loi C-9. Comme nous pouvons le voir, il semble y avoir un compromis. Pour ce qui est du compromis concernant les crimes liés aux organisations criminelles et aux gangs, je crois que le Code criminel comporte déjà de nombreuses dispositions, à savoir l'augmentation de la durée de la peine, au paragraphe 743.6(1.1), le fait que les peines sont toujours consécutives, à l'article 467.14, et le fait qu'une infraction liée aux gangs soit déjà considérée comme étant un facteur aggravant, à l'article 718.2.

Les exceptions pour les infractions liées aux gangs et les actes de terrorisme ne constituent pas notre principale préoccupation, parce qu'en 15 ans, je n'ai jamais vu quiconque se faire infliger une peine d'emprisonnement avec sursis pour une infraction de terrorisme. Nous sommes préoccupés par la troisième exception qui, selon nous, est trop vaste. L'article 752, qui traite des infractions contre la personne, est extrêmement vaste. Comme l'a dit M. Rady, il y a de nombreuses façons différentes de commettre une infraction.

Je vais maintenant céder la parole à M. Trudeau.

[Français]

Gilles Trudeau, membre, Association québécoise des avocats et avocates de la défense : Madame la vice-présidente, l'Association des avocats de la défense de Montréal est une corporation qui regroupe 333 membres détenant une expertise spécialisée en droit criminel et pénal. Ce regroupement a pris naissance à la fin des années 1960 lorsque le ministre de la Sécurité publique a tenté de s'ingérer dans les travaux des juges et leur indépendance judiciaire. Notre association a depuis lors défendu les libertés individuelles et les droits fondamentaux en intervenant dans les débats publics portant sur la justice pénale, en présentant ses positions en commission parlementaire lors de modifications législatives, en agissant en qualité d'intervenants devant les tribunaux d'appel et en travaillant au quotidien, de concert avec la magistrature, les procureurs de la couronne et les groupes communautaires pour faire avancer les questions de justice pénale au Canada. Je vous rappelle que l'un de nos fondateurs est l'ex-juge en chef Lamer de la Cour suprême du Canada.

Bill C-9 is a new incursion into judicial discretion. This attack is unwarranted and is not based on any serious assessment or study showing a systemic problem with the conditional sentencing system in Canada or systematic inappropriate use of these conditional sentences by judges. Our association supports the supremacy of the Constitution, the rule of law and the separation of the powers of the executive, the legislative and the judicial branches of government. It supports a judicial system based on the presumption of innocence and requires the state to prove that the accused is guilty beyond a reasonable doubt at the end of a fair and just trial before an independent and impartial judge who is well-informed about the law and community reality.

The reform proposed by Bill C-9 is based on prejudice and myths — namely, the loss of public confidence in conditional sentences, the fact that tougher sentences will have a deterrent effect on the commission of crimes and recidivism, thereby ensuring that Canadians will have safer communities. There is also a myth that there has been a generalized increase in serious or violent crime in Canada.

All the material prepared by researchers before Bill C-9 was drafted showed that many authorities were of the view that there has been no increase in serious or violent crime in Canada, but that in some communities, there are more violent crimes being committed.

The new bill is trying to convince Canadians that by adopting the definition in section 752 of the Criminal Code on serious personal injury offences, all individuals receiving conditional sentences will be of absolutely no danger, because the court had to use that definition.

I would invite you to look at this definition carefully. This definition in section 752 of the Criminal Code is reserved for a tiny number of offenders — namely, dangerous offenders.

The average person who one day may commit a crime does not deserve to have his crime looked at as though he or she were a dangerous offender.

We all know that the government intends to change the presumptions with respect to dangerous offenders. This is a very serious toughening of the law, including the bill you have before you today. This is another very serious attack on judicial independence.

The Canadian judicial system is a balanced one that is envied by a number of countries. Many members of our association have acted as counsel before the International Court and have been involved in projects in Chile and in Haiti. A few years ago, we hosted a delegation of Japanese jurists. People study our system because it is based on individuals and on compassion. It takes into account the rehabilitation of people with a view to the long-term protection of society.

Le projet de loi C-9 représente une nouvelle incursion dans la discrétion judiciaire. Cette attaque est injustifiée et ne repose sur aucune évaluation ou étude sérieuse démontrant l'inadéquation systémique du régime des sentences d'emprisonnement avec sursis au Canada ou une problématique d'utilisation inappropriée systématique de ces peines par les juges. Notre association adhère à la suprématie de la Constitution, à la règle de droit, à la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Elle adhère au système judiciaire qui repose sur la présomption d'innocence et impose à l'État d'établir la culpabilité de l'accusé hors de tout doute raisonnable à l'issue d'un procès juste et équitable devant un juge indépendant et impartial, bien au fait du droit et de la réalité de sa communauté.

La réforme proposée par le projet de loi C-9 repose sur des préjugés et des mythes, soit, la perte de confiance du public dans l'imposition des sentences avec sursis, le durcissement des peines qui aura un effet dissuasif sur la commission d'infractions et de la récidive, assurant ainsi aux Canadiens des communautés plus sûres et l'existence d'une augmentation de crimes graves ou violents généralisés au Canada.

Déjà dans toute la documentation préparée par les chercheurs avant l'élaboration du projet de loi C-9, il y avait de nombreuses autorités qui nous permettent de croire que, effectivement, il n'y a pas une telle augmentation de crimes graves ou violents généralisés au Canada, mais dans certaines communautés, il y a plus d'actes criminels violents.

Le nouveau projet de loi tente de vendre aux Canadiens qu'en proposant qu'on adopte la définition à l'article 752 du Code criminel des crimes qui constituent des sévices graves à la personne, à ce moment, nous allons avoir seulement des sursitaires qui ne représentent absolument aucun danger parce qu'on avait besoin de recourir à une telle définition.

Je vous invite à bien considérer cette définition. Cette définition à l'article 752 dans le Code criminel est réservée à une catégorie infime de délinquants, à savoir les délinquants dangereux.

Monsieur ou Madame Tout le monde, qui un jour passera à l'acte, ne mérite pas de voir l'examen de ses crimes l'emporter comme s'il s'agissait d'un délinquant dangereux.

Nous savons tous que le gouvernement entend changer les présomptions eu égard aux délinquants dangereux. C'est un durcissement très grave y compris celui qui vous est présenté ici aujourd'hui. Cela constitue encore une entrave très forte à l'indépendance judiciaire.

Le système judiciaire canadien est un système équilibré, qui fait l'envie de plusieurs États, de nombreux membres de notre association plaident devant la Cour internationale et ont collaboré à des projets au Chili, en Haïti. Nous avons reçu une délégation de juristes japonais il y a quelques années. On étudie notre système puisqu'il est basé sur la personne et sur la compassion. Il tient compte de la réhabilitation des gens pour la protection à long terme de la société.

The only criterion set out in section 742.1 of the bill has to do with the objective nature of the crime. That does not make for a good assessment of the factual situation surrounding the crime, nor of the offender.

Even though property crimes have been removed, there are still many crimes that can be exempt from review by the judge under this provision. These are difficult situations for judges, but you should not think that judges make their rulings in the abstract.

When a judge wants to give a conditional sentence of imprisonment, most of the time he or she will ask for the opinion of criminologists and will ask to hear from witnesses. A great deal of evidence is provided to the court in order to convince the judge that the individual does not represent a danger. Only on this condition — if the individual does not represent a danger to society — will the judge consider a conditional sentence. We already have adequate protection in the current provisions of the Criminal Code.

By referring to the definition contained in section 752, I submit that we are increasing the social stigma placed on all individuals accused of crimes, and that we should be making some decisions, because society is not on trial, but rather an individual, who is one of us. This person cannot be removed from society indefinitely. He or she must be rehabilitated because one day he or she will be released.

In the interest of crime prevention and much safer communities, we think we should give the courts complete independence and if there are a few rare cases that do not satisfy the prosecution, all the appeal mechanisms can be used to change a sentence that may not be appropriate.

Those are my comments on this new bill. We are imploring the Senate to assume its obligation to protect democracy and defend Canadian identity. We think that our justice values are rooted in tradition and are important to Canadians. We also think that reforms of this type undermine Canadian identity.

[English]

Russell Silverstein, Director, Criminal Lawyers Association: I represent the Ontario Criminal Lawyers Association. We are a group of 1,000 criminal defence lawyers in Ontario.

I am here to make submissions with respect to Bill C-9. I will try not to repeat what my colleagues have said, although I want it clear that I support everything that they have said and I am in agreement with the points that they have made.

I have been a criminal lawyer for 23 years and, like my colleagues, I am in the courts every day and see the way our criminal law operates and how judges deal with criminal law.

Le seul critère mis de l'avant à l'article 742.1 dans le projet de loi, c'est l'exemplarité, le caractère objectif du crime. Cela ne fait pas une bonne évaluation de la situation factuelle du crime, mais surtout du délinquant.

Même si on a retranché les crimes contre la propriété, il y a encore beaucoup de crimes qui peuvent se retrouver exclus de l'examen du juge, à telle enseigne. Ce sont des situations très difficiles pour les juges, mais ne pensez pas que les juges jugent dans l'abstrait.

Lorsqu'un juge veut donner une peine d'emprisonnement avec sursis, la plupart du temps, il demandera l'opinion de criminologues, il demandera à entendre des témoins et une longue preuve est faite devant le tribunal afin qu'il soit convaincu que l'individu ne représente pas un danger. Seulement à cette seule condition — si l'individu ne représente pas un danger —, il considérera l'emprisonnement avec sursis. Alors déjà dans la loi actuelle, nous avons des protections suffisantes.

En recourant à la définition de l'article 752, je vous sou mets que nous augmentons le stigmate social de tous les accusés et qu'il y a lieu de distinguer puisqu'il ne s'agit pas du procès de la société, mais du procès d'un individu qui est un de nos membres, qu'on ne peut pas exclure à vie, qu'on doit réhabiliter puisqu'il reprendra un jour sa liberté.

Dans le but de bien prévenir et d'avoir des communautés beaucoup plus sûres, nous pensons que nous devons laisser au système judiciaire la totale indépendance et que s'il y a quelques rares cas qui ne sont pas à la satisfaction des autorités de la poursuite, tous les mécanismes d'appel peuvent être mis en branle pour réformer une sentence qui n'est peut-être pas appropriée.

C'était l'ensemble de mes observations sur ce nouveau projet de loi. En quelque sorte, nous implorons le Sénat afin qu'il assume bien ses obligations de protection de la démocratie et qu'il défende l'identité canadienne. Nous considérons que les valeurs de justice sont des valeurs ancrées et importantes pour les Canadiens et que de telles réformes sapent l'identité canadienne.

[Traduction]

Russel Silverstein, directeur, Criminal Lawyers Association : Je représente la Ontario Criminal Lawyers Association. Notre groupe compte 1 000 avocats de la défense au criminel en Ontario.

Je suis ici pour vous parler du projet de loi C-9. Je vais tenter de ne pas répéter ce qu'ont dit mes collègues, bien que je veuille qu'il soit clair que j'appuie tout ce qu'ils ont dit et tous les points qu'ils ont fait valoir.

Je suis avocat de la défense depuis 23 ans et, comme mes collègues, je me retrouve quotidiennement dans des salles d'audience et suis bien placé pour voir la façon dont le droit pénal fonctionne de même que la façon dont les juges tranchent dans les cas de droit pénal.

Incarceration rates in Canada are high compared to other countries. Some people in our community might think that is a good way to prevent crime and to rehabilitate offenders; however, studies have shown that over the past 10 to 15 years, as incarceration rates have come down in Canada, so has the incidence of crime. The crime rate goes down as incarceration rates go down. In countries where incarceration rates are increasing, indeed so is the incidence of crime. It is no surprise to see that rates of recidivism are in fact higher amongst those who are incarcerated than it is amongst those who are given conditional sentences or who are otherwise allowed to serve their sentences in the community under community supervision.

The Supreme Court of Canada has recognized these trends. These trends are also the basis upon which Parliament, in 1996, brought about the conditional sentencing regime, with a view to decreasing the overall rate of incarceration, understanding fully well that over-incarceration is in fact a problem in our community.

With respect to judges' discretion, let me cite some instances which would be caught by the proposed Bill C-9 and where offenders guilty of the crimes that I am about to talk about would not be eligible for conditional sentences.

Sexual assault is a catch-all offence in our Criminal Code which captures the most heinous of crimes but also captures crimes which, in the grand scheme of things — again, comparatively speaking — are relatively minor. I speak in terms of cases where complaints are made a year or perhaps five or 10 years after the events are said to have occurred, where the Crown has no choice but to proceed by indictment.

Sexual assault charges which proceed by indictment are indeed punishable by up to 10 years, and thus no person convicted of the most minor sexual assault of a historic nature would be eligible for a conditional sentence. I am talking about an individual who has no criminal record and who has been out of trouble for the years since the alleged offence, where the alleged offence may be something in the order of the touching of someone's rear end or something that is indeed a sexual assault but is so old that it must be proceeded with by indictment. Those sorts of offenders are the sorts of offenders who benefit tremendously from conditional sentences and for whom incarceration would be perhaps the worst result for everyone concerned.

There are driving offences which would attract Bill C-9 as it is now drafted and would not be eligible for conditional sentences. I am referring to dangerous driving causing bodily harm. Even the slightest bodily harm on the most minor form of dangerous driving by an individual with a stellar driving record and no criminal record would be ineligible because it could be

Les taux d'incarcération sont élevés au Canada comparativement à d'autres pays. Certaines personnes dans nos collectivités peuvent penser que l'incarcération est une bonne façon de prévenir la criminalité et de réadapter les délinquants. Toutefois, des études menées au cours des 10 à 15 dernières années ont démontré qu'avec la baisse du taux d'incarcération au Canada, le taux de criminalité a également diminué. Le taux de criminalité diminue à mesure que le taux d'incarcération diminue. Dans les pays où le taux d'incarcération est en hausse, il en est de même pour le taux de criminalité. Il n'est donc pas surprenant de voir que le taux de récidive est en fait plus élevé chez les délinquants incarcérés que chez les délinquants qui se sont vus imposer une peine d'emprisonnement avec sursis ou qui ont d'une façon ou d'une autre pu purger leur peine dans la collectivité, sous surveillance.

La Cour suprême du Canada a reconnu ces tendances. D'ailleurs, en 1996, le Parlement s'est justement fondé sur ces tendances pour présenter le système de peines d'emprisonnement avec sursis, dans le but de faire diminuer le taux d'incarcération, sachant très bien que le recours excessif à l'incarcération est en fait un problème dans nos collectivités.

Pour ce qui est de la discrétion des juges, je vais vous citer des cas qui seraient visés par le projet de loi C-9 et où les délinquants reconnus coupables des infractions que je vais évoquer ne seraient pas admissibles à une peine d'emprisonnement avec sursis.

L'infraction d'agression sexuelle prévue dans le Code criminel est une infraction fourre-tout. Elle comprend les crimes les plus odieux, mais aussi des crimes qui, dans le grand ordre des choses — encore une fois, tout est relatif — sont relativement mineurs. Je parle de cas où les plaintes sont déposées un an ou parfois même cinq à 10 ans après le prétendu incident, lorsque la Couronne n'a plus d'autre choix que de procéder par voie de mise en accusation.

Les cas d'agression sexuelle poursuivis par voie de mise en accusation sont en effet passibles d'une peine pouvant aller jusqu'à 10 ans. Ainsi, aucune personne reconnue coupable de l'agression sexuelle la plus mineure commise dans le passé ne serait admissible à une peine d'emprisonnement avec sursis. Je parle ici de personnes qui n'ont pas de casier judiciaire et qui n'ont pas eu de démêlés avec la justice depuis la prétendue infraction qui, soit dit en passant, pourrait consister en des attouchements ou autres gestes qui constituent en effet une agression sexuelle, mais qui remonte tellement loin qu'elle doit être poursuivie par voie de mise en accusation. Ces délinquants sont ceux qui profitent considérablement des peines d'emprisonnement avec sursis et pour qui l'incarcération entraînerait les pires résultats pour toutes les personnes concernées.

Il y a des infractions relatives à la conduite d'un véhicule qui seraient visées par le projet de loi C-9 dans sa forme actuelle et qui ne pourraient pas faire l'objet d'une peine d'emprisonnement avec sursis. Je parle ici de conduite dangereuse causant des lésions corporelles. La moindre lésion corporelle causée par la forme la plus mineure de conduite dangereuse par une personne qui a un

said that that sort of behaviour meets the criterion set out in section 752(a)(ii), conduct endangering or likely to endanger the life or safety of others.

Again, these are individuals for whom conditional sentences have proven to work. The conditional sentence regime has been in place now for a sufficiently long time that there are empirical ways to determine the success of the regime. The regime, in my respectful submission, is working very well.

Conditional sentences form only 5 per cent of the sentences that are meted out in Canada on an annual basis. It is not as if conditional sentences are taking over the world of punishment. They are confined to particular cases where those particular cases warrant that sort of treatment.

One need only look to the United States to see the experience that the judiciary is having with restricting the discretion of judges in the realm of sentencing. Strict sentencing guidelines, strict sentencing schedules, and minimum sentences are proving disastrous in the United States, in my submission. We can learn a lesson from the way sentencing has been transformed in the United States and steer clear of that direction.

The cost of incarcerating individuals exceeds the cost of monitoring them in the community by probably 20-fold. One ought not to lose sight of that as well.

Sentencing in this country is working well, and it is working even better since Parliament enacted the sweeping changes to the sentencing provisions of the Criminal Code. In my submission, it would be wrong to heed the occasional headline which makes people react in a knee-jerk fashion with a view to trying to stamp out crime. Crime is being well controlled in this country, perhaps in large part because of the new regime that Parliament enacted in 1996.

Senator Jaffer: I want to first thank all of you. You have made some important submissions which we certainly will consider.

One of the things that you have talked about is taking away the discretion of judges. It was interesting that you said conditional sentences are only 5 per cent of the cases.

I would like your input regarding what would happen to the sentencing circles if this discretion were taken away. How will this new act work with Aboriginal sentencing?

Mr. Rady: This is what I believe would happen: Because this is offence based, if the offence is a serious violent offence, as defined in section 752, and if it is proceeded with by indictment, so it has 10 years, a conditional sentence would not be available. It would still be available for the offences that do not fall within it. Again, that is the concern expressed by

dossier de conduite exemplaire et pas de dossier criminel ne pourrait pas faire l'objet d'une peine d'emprisonnement avec sursis soi-disant parce que ce genre de comportement répond au critère énoncé au sous-alinéa 752a)(ii), qui traite de la conduite dangereuse, ou susceptible de l'être, pour la vie ou la sécurité d'une autre personne.

Encore une fois, il a été prouvé que les peines avec sursis sont efficaces pour ce genre de délinquants. Le régime des peines avec sursis est en place depuis suffisamment de temps pour qu'on puisse déterminer de façon empirique son succès. Je fais valoir respectueusement que le régime fonctionne bien.

Les peines avec sursis ne représentent que 5 p. 100 de toutes les peines qui sont infligées au Canada chaque année. Ce n'est pas comme si elles étaient maintenant la sentence de choix. Les peines avec sursis se limitent à des cas particuliers qui justifient ce genre de sentence.

Il suffit de regarder chez nos voisins du Sud pour voir ce qu'il advient quand on limite le pouvoir discrétionnaire des juges en matière de détermination de la peine. Les lignes directrices et tableaux très stricts en matière de peines et les peines minimales obligatoires se sont révélés désastreux aux États-Unis, à mon avis. Nous pouvons tirer une leçon de la façon dont ces mesures ont transformé la détermination de la peine aux États-Unis et ne pas nous faire les émules des Américains.

Par ailleurs, il est probablement 20 fois plus coûteux d'incarcérer un délinquant que de le surveiller dans la collectivité. C'est un facteur qu'il ne faut pas oublier.

La détermination de la peine au Canada se fait bien et encore mieux depuis que le Parlement a adopté d'importantes refontes des dispositions sur la peine du Code criminel. À mon sens, nous aurions tort de réagir sans réfléchir à quelques manchettes dans notre lutte contre le crime. Le crime est bien maîtrisé au pays, peut-être en grande partie grâce au régime qu'a adopté le Parlement en 1996.

Le sénateur Jaffer : D'abord, merci à tous d'être venus. Vous avez fait des remarques importantes dont nous tiendrons compte dans nos délibérations.

Vous avez parlé du fait qu'on limite le pouvoir discrétionnaire des juges. J'ai aussi noté avec intérêt que vous avez dit que les peines avec sursis ne représentent que 5 p. 100 de toutes les peines imposées.

Qu'arriverait-il des cercles de détermination de la peine si on limitait davantage le pouvoir discrétionnaire des juges? Comment cette nouvelle loi influera-t-elle sur les pratiques autochtones en matière de détermination de la peine?

M. Rady : Voici, selon moi, ce qui se produirait : parce que ce régime est fondé sur l'infraction, si l'accusé a commis une infraction grave avec violence au sens de l'article 752, et si l'on procède par voie de mise en accusation, la peine sera d'au moins 10 ans et, par conséquent, une peine avec sursis ne pourra être infligée. La peine avec sursis ne serait disponible que

picking the 10-year offences contained in the definition within section 752. It does not look to an offence-based system where the judge has a residual discretion.

In those cases, it would be barred. In cases that did not fall within that section, obviously it is still available.

Senator Jaffer: You are all very knowledgeable about the issues that you face everyday.

One of my preoccupations with this bill is the impact it will have on the legal aid system. We have recently had funding for legal aid extended for five years, but the extension merely continues the inadequate level of funding.

My concern is that when conditional sentences are not available and there is stricter sentencing, perhaps people may not plead guilty. There may be more use of legal aid that has an impact on civil legal aid. What do you think the impact on legal aid would be?

[Translation]

Mr. Trudeau: I am one of the directors of the Criminal Affairs Office of the Legal Aid Service in Montreal. I have spent my entire career as a criminal defence lawyer.

There is no doubt that tougher sentences lead to tougher court challenges. My remarks do not mean that conditional sentences are meaningless. For many offenders, a conditional sentence is much more difficult than a sentence served within a detention facility, where people do not have to make any decisions, where the state makes all the decisions on a daily basis. But individuals who receive a conditional sentence in the community, like you and I, daily have to respect a code of values and individual choices with no one to watch what they are doing. Of course, there are checks done in person and by telephone. In Quebec, the system works well.

I think that if the current government continues to introduce tougher legislation, there will be pressure exerted on the system generally, but also on legal aid services, because we will necessarily have to spend more time on challenges.

The accused have every right to use the criminal procedure when it is to their benefit, because it is their hearing.

[English]

Mr. Silverstein: In my experience, it is common for accused persons to go to trial as opposed to pleading guilty when conditional sentences are not available to them. There will clearly be cases where probation is off the table and the

pour les infractions qui ne relèvent pas de cet article. Je le répète, c'est ce qui nous préoccupe : Le critère est celui de la peine d'emprisonnement d'au moins 10 ans prévue pour les infractions figurant à l'article 752. Dans un régime fondé sur l'infraction, le juge n'a même pas un pouvoir discrétionnaire résiduel.

Par conséquent, dans de tels cas, la peine avec sursis ne serait pas possible. Pour les infractions qui ne relèvent pas de cet article, elle pourrait être imposée.

Le sénateur Jaffer : Vous êtes manifestement tous des experts de ces questions puisque vous faites face à ce genre de situation tous les jours.

Je me préoccupe de l'effet que ce projet de loi pourrait avoir sur l'aide juridique. Récemment, le financement de l'aide juridique a été prolongé de cinq ans, mais le niveau de financement, lui, reste toujours insuffisant.

Je crains que, si les peines avec sursis sont moins disponibles et que les peines en général sont plus lourdes, bien des accusés choisiront de ne pas plaider coupables. La demande d'aide juridique pourrait augmenter et cela aurait une incidence sur l'aide juridique en matière civile. Selon vous, quels seront les effets de ce projet de loi sur l'aide juridique?

[Français]

M. Trudeau : Je suis un des directeurs du Bureau des affaires criminelles et pénales du bureau de l'Aide juridique de Montréal. J'ai passé toute ma carrière comme défenseur public en droit criminel.

Il est clair que le durcissement des sentences amène des contestations judiciaires plus musclées. Mon commentaire ne tend pas à prétendre qu'un emprisonnement avec sursis ne veut rien dire. Pour beaucoup de délinquants, un emprisonnement avec sursis est beaucoup plus difficile à vivre que d'être à l'intérieur d'un établissement de détention, là où on n'a aucune décision à prendre, où l'État prend toutes les décisions pour nous au quotidien. Alors, l'individu qui reçoit une sentence d'emprisonnement dans la collectivité est, comme vous et moi, dans l'obligation, quotidiennement, de respecter un code de valeurs et des choix individuels sans personne pour le surveiller. Évidemment, ils sont contrôlés, en personne ou par téléphone. Au Québec, cela fonctionne bien.

Je pense effectivement que si le présent gouvernement continue à durcir les projets de loi, il y aura une pression sur le système en général, mais également chez les corporations d'aide juridique, parce que nous devrons nécessairement passer plus de temps dans des contestations.

Les accusés ont tout à fait le droit de faire valoir la procédure criminelle lorsque c'est pour leur bénéfice, puisque c'est leur audition.

[Traduction]

M. Silverstein : D'après mon expérience, l'accusé préfère souvent subir son procès plutôt que de plaider coupable quand il n'est pas admissible à une peine avec sursis. Bien sûr, dans certains cas, la probation est hors de question et la poursuite

prosecution will not countenance probation and a suspended sentence. We know the judge will not countenance that outcome, but a conditional sentence is oftentimes available. That will lead to a guilty plea for the person who is in fact guilty and wants to plead as such. When that outcome is not available, that person will have a trial.

When people have too many trials, the system gets backed up, some guilty people are indeed acquitted and the legal aid costs increase because legal aid is paying for all the time involved in the processing of these accused persons. A system that encourages the guilty to plead guilty and does not waste the court's time and the public's money is beneficial.

Losing conditional sentences for a large set of alleged offenders would be problematic in a fashion that is like the stone falling in the middle of the pond.

Mr. Rady: Let us face it, our system runs because most people charged with offences plead guilty. Currently, trials across the country are less than 10 per cent of all criminal charges. Unfortunately, I know people do not like the aspect of plea bargaining, but if we create a system where the punishment becomes so harsh that the accused has nothing to lose by going to trial, you will see more trials and more pressure on the legal aid system as a result of those people going to jail.

For example, in Ontario, one of the criteria for obtaining legal aid is that there must be a substantial likelihood of incarceration. If a conditional sentence in Ontario is on the table, much of the time they can be dealt with by the duty counsel or in some other fashion without putting that extra strain on the legal aid system.

If you fund something like this and understand what the bill is, we have to understand the economic repercussions to legal aid. Frankly, we do not know the extent of the pressure it will put on legal aid. I think we can all perhaps say from our experience that it will indeed put pressure on the legal aid system.

Senator Jaffer: There is this perception that all four of you are experienced with and Mr. Trudeau referred to a little bit, that conditional sentencing is often seen as getting away with being sent to jail. What is your experience of how your clients perceive conditional sentencing?

Mr. Rady: With respect to conditional sentencing, as you know, the criterion now is that the judge must determine if the sentence is less than two years. Experience would say that if someone was facing a conventional jail sentence of three months, the conditional sentence will probably be longer, six to nine months, because there is a perception out there that it is not as tough.

We must also consider that under a conditional sentence, there is no remission for the amount of time served. If someone goes to actual jail and receives a six-month sentence, they get

refusera d'approuver qu'on sursoit au prononcé de la peine si une période de probation est imposée. Nous savons que les juges n'approuveraient pas ce genre de résultat, mais une peine avec sursis pourrait être infligée dans ces cas-là. L'accusé pourrait alors plaider coupable s'il est en fait coupable et veut plaider comme tel. Quand cette possibilité n'existe pas, il y a procès.

Quand les procès deviennent trop nombreux, le système est surchargé, certains coupables sont acquittés et les coûts de l'aide juridique augmentent parce que c'est le régime de l'aide juridique qui paie pour le procès de ces accusés. Quand on encourage les coupables à plaider coupables, on évite de faire perdre leur temps aux tribunaux et de gaspiller les fonds publics.

La perte de la peine avec sursis pour un nombre important de présumés délinquants entraînerait de nombreux problèmes : ce serait comme un rocher qui tomberait au milieu d'un étang.

M. Rady : Soyons honnêtes : Notre système fonctionne parce que la plupart des accusés plaident coupables. À l'heure actuelle, seulement 10 p. 100 des accusations criminelles qui sont portées donnent lieu à un procès au Canada. Malheureusement, je sais que certains n'aiment pas la négociation de plaidoyer, mais si nous créons un régime où les peines sont plus lourdes, les accusés n'auront rien à perdre en choisissant de subir leur procès, ces procès deviendront plus nombreux, tout comme la pression qui s'exercera sur l'aide juridique dès que ces accusés se retrouveront en prison.

Ainsi, en Ontario, pour avoir droit à de l'aide juridique, il faut qu'il y ait une probabilité importante d'incarcération. En Ontario, si, dans une affaire, il est possible d'infliger une peine avec sursis, c'est souvent l'avocat de service qui règle le cas, et ce, sans imposer de fardeau additionnel au régime d'aide juridique.

Si vous décidez d'adopter ce projet de loi et de financer ce genre de mesure, vous devez comprendre les répercussions économiques qu'elles auront sur l'aide juridique. Honnêtement, nous ignorons l'ampleur des pressions qui s'exerceront sur l'aide juridique par suite de l'adoption de ce projet de loi. Toutefois, je crois que nous pouvons vous dire d'après notre expérience que le régime d'aide juridique sera mis à l'épreuve.

Le sénateur Jaffer : M. Trudeau a fait allusion à une chose que vous avez tous vécue, à savoir qu'on voit souvent la peine avec sursis comme une façon d'éviter la prison. Comment vos clients voient-ils la peine avec sursis?

M. Rady : Tout d'abord, comme vous le savez, une peine avec sursis ne peut être imposée que si le juge impose une peine de moins de deux ans d'emprisonnement. L'expérience nous a démontré que celui qui fait face à une peine d'emprisonnement traditionnelle de trois mois devra purger une peine avec sursis probablement plus longue, de six à neuf mois, parce que la perception veut que la peine avec sursis soit moins dure.

Il faut aussi savoir qu'il n'y a pas de réduction de peines avec sursis. Celui qui écope d'une peine d'emprisonnement de six mois est habituellement remis en liberté après quatre mois. En

out in four months. If someone receives a six-month conditional sentence, they serve the entire time and if they breach, then they go to jail.

To a lot of people, as Mr. Trudeau has said, conditional sentencing can be very onerous. The benefit is to those people who have jobs, who can continue to work and who do not go on the social assistance rolls. They can continue to go to school or what have you, yet they are still restricted. They do not get to go to the movies, hockey games, et cetera, and are effectively confined to their house for the term of the conditional sentence.

Despite that we may think it is probably nicer in most homes than in a jail cell, it can still be onerous. The Supreme Court has said conditional sentencing still acts as a deterrent. To many people, a conditional sentence can be quite tough.

Mr. Silverstein: Mr. Rady mentioned the collateral damage done by incarcerating individuals, by that I mean damage to their families, employers or fellow employees. If an individual can be kept in the work force and kept with his family while still learning his lesson and becoming rehabilitated, which the evidence demonstrates is working; to put a person behind bars for a minor offence is quite counterproductive.

[Translation]

Mr. Trudeau: One of the causes of crime is poverty. When people are brought before the courts and sentenced to a prison term, they are taken out of their community; they lose their property, their job and their future employability. They have a criminal record and will have tremendous difficulty remaining employable. We help create poverty when we incarcerate people.

You were speaking earlier about the situation of first nations people. A landmark decision by the Supreme Court of Canada was handed down at the same time as the *Proulx* decision. The Supreme Court pointed out that imprisoning people solves nothing, that it is not a useful thing to do. We should take into account the fact that isolating individuals from society is a dangerous thing to do.

What I mean is that when the courts have full discretion, they look at all the factors. And if they look at all the factors in reaching an opinion, there is more focus on future crime. If dangerousness is the only criterion that is considered, we do not have a clear, accurate assessment of criminal behaviour, and that is what the courts are supposed to be focusing on.

This bill will actually promote poverty. You were talking about Aboriginals earlier. We should not forget that most of our First Nations people living in the North, who still engage in subsistence hunting, do own weapons. Every time a violent crime involving a firearm is committed, these people are denied an assessment of a conditional sentence. Conditional sentences in Aboriginal communities are very important.

revanche, celui qui se voit infliger une peine avec sursis de six mois doit purger toute sa peine et sera emprisonné s'il viole l'une ou l'autre des conditions de sa sentence.

Pour bien des gens, comme l'a souligné M. Trudeau, la peine avec sursis peut être très lourde. Elle est toutefois avantageuse pour ceux qui ont un emploi et qui peuvent continuer à travailler et, ainsi, ne pas devoir compter sur l'aide sociale. Ils peuvent aussi continuer à fréquenter l'école ou à s'adonner à d'autres activités, mais leur liberté est limitée. Ils ne peuvent aller au cinéma, assister à une partie de hockey, ou quoi que ce soit d'autre et sont confinés à leur domicile pour toute la durée de la peine.

Même s'il est probablement plus agréable d'être chez soi que dans une cellule, la peine avec sursis n'est pas une partie de plaisir. De plus, la Cour suprême a confirmé que la peine avec sursis a un effet dissuasif. Pour bien des gens, la peine avec sursis peut être très dure.

M. Silverstein : M. Rady a fait mention du dommage qu'on inflige aux familles, aux employeurs et aux collègues de travail quand on emprisonne une personne. Il a été prouvé que le régime des peines avec sursis permet aux délinquants de continuer à travailler et à habiter avec leur famille tout en tirant des leçons de leur expérience et en se réformant; par conséquent, mettre celui qui a commis un délit mineur derrière les barreaux va à l'encontre du but recherché.

[Français]

M. Trudeau : L'une des causes de la criminalité, c'est la pauvreté. Lorsque quelqu'un est traduit en justice et condamné à la prison, on le retire de son milieu, on lui fait perdre ses biens, son emploi et son employabilité future. Il aura un casier judiciaire et aura d'énormes difficultés à maintenir son employabilité. On contribue à créer de la pauvreté lorsqu'on incarcère quelqu'un.

Vous parliez tantôt de la situation des Autochtones. Il y a une décision phare de la Cour suprême du Canada qui a été rendue en même temps que l'arrêt *Proulx*. La Cour suprême rappelait que le fait de mettre un individu en prison ne règle rien, n'est d'aucune utilité. Nous devons considérer de mettre à l'écart des individus qui représentent un danger.

Là où je veux en venir, c'est que lorsque le tribunal a une totale discrétion, il regarde l'ensemble des facteurs. Et si on traite l'ensemble des facteurs pour se faire une opinion, on traite davantage la criminalité future. Si on ne regarde que le seul critère de la dangerosité, on est privé d'une évaluation claire et fine du phénomène de la criminalité pour lequel on doit agir.

De façon contributive, ce projet de loi encouragera la pauvreté. Vous parliez des Autochtones tout à l'heure. N'oubliez pas que la plupart de nos concitoyens autochtones du Grand Nord, qui ont encore des activités de subsistance de chasse, possèdent des armes. Chaque fois qu'il y aura un crime violent commis avec une arme, ces gens seront privés d'évaluation du sursis. Le sursis dans les communautés autochtones est très important.

It was my privilege to represent some Aboriginal people who came from Nunavut to Montreal because they had been charged with drug trafficking. We had five days of representations on sentencing. The court did an outstanding job. I did not win a conditional sentence, but I was able to open people's eyes to the poverty facing these people in the North. I can tell — and I am not the only person who has said this — that all the American studies show that the first people to suffer from minimum sentences and from bills that provide for tougher sentences are women and children. Aboriginal women here in Canada are over-represented in our penitentiaries. I think we need you to shed light on this fact to bring the government back on track.

[English]

The Deputy Chairman: As are Aborigines.

[Translation]

Senator Fraser: My first question is to Ms. Joncas and my second question is to all our witnesses. I will try to be as brief as possible.

If I understood you correctly, Ms. Joncas, when you were speaking about the three categories of crime, namely terrorism offences, criminal organization offences and serious personal injury offences, I think you said that it was the third category that concerned you. Is that correct? If so, why is that?

Ms. Joncas: Yes, it is the serious personal injury offences. I think that the impact of the other two exclusions — terrorism offences and criminal organization offences — is much more limited, because these are offences for which there are not usually conditional sentences. I agree with my colleagues who said that section 752 — serious personal injury offences — is much too broad and inclusive. That is the main focus of our concern.

A number of offences that fall within the definition provided by the courts argue in favour of conditional sentences. I am really referring to this exception. In addition, as I mentioned at the outset, the Association des avocats de la défense du Québec think that Bill C-9 is not warranted or contains very little that will affect the crime rate in Canada. If we had to choose a single focus for our presentation, that would be section 752.

[English]

Senator Fraser: We had an interesting session last week with statisticians from the Canadian Centre for Justice Statistics. We discussed this established fact that people who have had conditional sentences are statistically less likely to end up back in the system. It was very clear that nobody is quite sure which is cause and which is effect. There is no scientific evidence available to demonstrate whether it is because they have had conditional sentences that they are less likely to reoffend or whether it is the reverse, that the people who get conditional

J'ai eu le privilège de représenter des Autochtones, qui venus du Nunavut à Montréal, pour répondre à des accusations de trafic de stupéfiants. Nous avons fait cinq jours de représentation sur sentence. Le tribunal a fait un travail remarquable. Je n'ai pas gagné mon emprisonnement avec sursis, mais cela m'a permis de m'ouvrir les yeux sur la pauvreté qui règne là-bas. Je vous dis — et je ne suis pas le seul à l'affirmer — que l'ensemble des études américaines démontre que les premières victimes des sentences minimum et des projets de loi qui ont tendance à durcir les peines sont les femmes et les enfants. Les femmes autochtones, ici au Canada, sont surreprésentées dans nos pénitenciers. Je pense que nous avons besoin de vos lumières pour ramener le gouvernement.

[Traduction]

La vice-présidente : Tout comme les Autochtones.

[Français]

Le sénateur Fraser : Ma première question s'adresse à M^e Joncas et ma deuxième s'adresse à tous les témoins. J'essayerai d'être aussi brève que possible.

Maitre Joncas, si je vous ai bien suivie, quand vous parliez des trois catégories, c'est-à-dire infraction de terrorisme, infraction d'organisation criminelle et sévices graves à la personne, je pense que vous avez dit que le troisième vous inquiétait. Est-ce bien cela? Si oui, pourquoi?

Mme Joncas : Les sévices graves à la personne, effectivement. Je considère que l'impact des deux autres exclusions — celle du terrorisme et celle des infractions relativement aux organisations criminelles — est beaucoup plus limité parce que ce sont des infractions pour lesquelles il n'y a habituellement pas de peine d'emprisonnement avec sursis. Je suis d'accord avec mes confrères qui se sont exprimés en disant que l'article 752 — les sévices graves à la personne — est beaucoup trop large et beaucoup trop inclusif. C'est là où se trouve notre cheval de bataille principal.

Plusieurs des infractions qui entrent dans la définition faite par les tribunaux militent en faveur de peines d'emprisonnement avec sursis. C'est vraiment sur cette exception. Par ailleurs, comme je l'ai mentionné au départ, l'Association des avocats de la défense du Québec pense que le projet de loi C-9 n'est pas justifié ou n'a pas d'éléments catalyseurs au niveau du taux de criminalité au Canada qui militent en faveur d'un tel projet de loi. Si on a à choisir ce que notre intervention doit cibler, c'est vraiment à établir l'article 752.

[Traduction]

Le sénateur Fraser : Nous avons eu une réunion intéressante la semaine dernière avec des statisticiens du Centre canadien de la statistique juridique. Nous avons discuté du fait établi que les personnes qui sont condamnées à des peines d'emprisonnement avec sursis risquent moins de récidiver. Il était très clair que personne ne savait très bien quelle est la cause et quel est l'effet. Il n'y a aucune preuve scientifique qui montre que le risque de récidive est moins élevé parce qu'elles ont reçu une peine d'emprisonnement avec sursis ou l'inverse, que les personnes qui

sentences are the people who have demonstrated that they are less likely to reoffend.

I am not asking you for scientific proof, but you are all experts. You all have considerable experience in this field. Could you give me very briefly your anecdotal sense of which it would be?

Mr. Silverstein: Does it matter? If the conditional sentence is in fact having a causal effect on recidivism and is causing a decrease of recidivism, that is a good thing. If it is the other way around, that those receiving conditional sentences are not *ab initio* a threat to recommit crimes, either way —

Senator Fraser: It is important because if one tries to judge the effect of abolishing conditional sentences, this may have some impact.

Mr. Silverstein: If you abolish conditional sentences, that will have a negative impact regardless of which way the cause is flowing. If there are those who will not reoffend and are given conditional sentences and do not reoffend because it is in their character, putting them in prison will increase the likelihood that they will in fact reoffend. We know that amongst those who are incarcerated, there is a high level of recidivism. You only need to go to the jails and see the life there to determine why the drug culture and fraternity of criminality in jails breeds criminality amongst those who have only put their toe in the water of criminality.

If it could be proved that conditional sentences are causing a decrease in recidivism, it goes without saying that abolishing them will have a deleterious effect on that.

[Translation]

Ms. Joncas: I also think that one of the cases has already been raised. In considering the likelihood of recidivism, the following should be taken into consideration: isolating people, incarcerating them, putting them into a more criminalized community, taking away their means of subsistence, such as access to housing or ties with their family are certainly aggravating factors. There is no doubt that the higher the rate of incarceration, the higher the crime rate will be.

[English]

Mr. Rady: I have done this for a long time. I have many clients who have been to jail a number of times and keep coming back. Not to be overly crass, a defence lawyer might refer to them as annuities. Those are people who go to conventional jail. That is not my experience with my clients who have had conditional sentences.

I do not believe that the person on the street, before committing a crime, actually goes through the exercise of thinking, I will go ahead and do this because all I will get is

sont condamnées à une peine d'emprisonnement avec sursis sont celles qui ont montré qu'elles présentent un risque de récidive moins élevé.

Je ne vous demande pas une preuve scientifique, mais vous êtes tous des experts. Vous avez tous une longue expérience dans ce domaine. Pouvez-vous me dire très brièvement quelle est, d'après vous, la cause et quel est l'effet?

M. Silverstein : Cela importe-t-il? Si l'emprisonnement avec sursis a pour effet de réduire la récidive, c'est une bonne chose. Si c'est l'inverse, si les personnes qui reçoivent des peines d'emprisonnement avec sursis sont *ab initio* moins susceptibles de commettre de nouveaux crimes, d'une façon ou d'une autre...

Le sénateur Fraser : C'est important si l'on veut savoir quelle incidence aurait l'abolition des peines d'emprisonnement avec sursis.

M. Silverstein : Si vous abolissez les peines d'emprisonnement avec sursis, cette décision aura une incidence négative, quel que soit le sens du lien de causalité. Si un délinquant condamné à une peine avec sursis ne récidive pas, c'est parce que ce n'était pas dans sa nature de le faire, mais si on l'emprisonne, cela fera augmenter le risque qu'il commette un nouveau crime. Nous savons que parmi des délinquants incarcérés, il y a un taux élevé de récidive. Il suffit d'aller dans les pénitenciers et de voir comment ils vivent pour comprendre que la culture de la drogue et la fraternité entre malfaiteurs engendrent des criminels parmi ceux qui en étaient à leur toute première expérience de la délinquance.

Si on pouvait prouver que la peine avec sursis fait diminuer la récidive, il va sans dire que l'abolir aurait un effet néfaste à cet égard.

[Français]

Mme Joncas : Je pense également qu'une des causes a déjà été soulevée. Le fait d'isoler quelqu'un et de l'incarcérer, de le mettre dans un milieu plus criminalisé, de lui faire perdre ses moyens de subsistance, comme accéder à un logement ou avoir des liens avec sa famille est certainement un des facteurs aggravants et un des éléments qu'on doit prendre en considération quant à la possibilité de commettre d'autres crimes. Il est certain que plus le taux d'incarcération est élevé, plus le taux de criminalité sera élevé.

[Traduction]

M. Rady : Je fais ce métier depuis longtemps. J'ai de nombreux clients qui ont été emprisonnés à maintes reprises et qui reviennent sans cesse. Pardonnez-moi de dire les choses crûment, mais pour un avocat de la défense, c'est une manne. Ce sont des délinquants qui sont envoyés dans les pénitenciers traditionnels. D'après mon expérience, ce n'est pas le cas de mes clients condamnés à une peine d'emprisonnement avec sursis.

Je ne crois pas qu'une personne ordinaire se fasse le raisonnement suivant avant de commettre un crime : « Je vais commettre ce crime parce que je vais m'en tirer avec une peine

a conditional sentence. That is not the thought process that goes on out there.

In terms of trying to answer your question, it is probably a bit of both. Some people may not be the ones who will ever commit a crime again no matter what and for some, just because they got the break, it will not happen. I think you get the best of both worlds out of it.

[Translation]

Mr. Trudeau: When we talk about recidivism, are we talking about committing a new crime or about a situation where individuals have failed to comply with the conditions of their release? Our experience in Quebec shows that people who receive conditional sentences do not reoffend. Some of them may have failed to respect the conditions, precisely because it is very difficult. There is a criminologist from the Université de Montréal who is studying the phenomenon at the moment. From our day-to-day experience with these cases, the vast majority of people who receive conditional sentences do not reoffend, except that they may be caught in a situation in which they will have to account for their actions to the judge who gave them the conditional sentence. In that case, the breach of release condition is investigated and the individuals have to provide an explanation for their actions.

[English]

Senator Andreychuk: I cannot resist your comments about “annuities.” We never used that term.

In one part of the testimony we heard that conditional sentences are not easy. You have so many restrictions on you and it is so difficult to fulfill. At the end of your testimony, however, you say how much harm there is if we incarcerate them vis-à-vis the family, the linkages. When the accused is before the judge asking for a conditional discharge, is the accused thinking of his family, et cetera. When he is in conditional discharge, is he thinking that he could have been in jail? I am not sure. As you said, I do not think they think that far in advance, but we are hoping they will.

What about from the victim’s point of view? When we put people out on conditional sentence, we are looking at different factors than when dealing with incarceration. Do you not agree?

Mr. Rady: I agree. On conditional sentences, the offender can actually get treatment that he or she cannot get under a probation order, which probably is the case as well in jail.

Part of the problem is the public perception about the justice system. People read the newspaper and they see something and they think, “This person got off on that? I cannot believe it,” and they write a letter to the editor. However, they were never in the courtroom, nor did they understand the circumstances

d’emprisonnement avec sursis. » Ce n’est pas ainsi que ça se passe.

Pour ce qui est de répondre à votre question, c’est probablement un peu des deux. Certains délinquants ne récidiveront jamais peu importe la peine qu’on leur impose alors que d’autres vont s’abstenir de récidiver parce qu’on leur aura donné une chance. Je pense que cela donne de bons résultats pour les uns comme pour les autres.

[Français]

M. Trudeau : Lorsqu’on parle de récidive, est-ce qu’on parle de récidive pure par la commission d’un nouveau crime ou on parle de récidive parce que l’individu peut avoir été mis dans une situation où il aurait brisé ses conditions? L’expérience au Québec démontre que les sursitaires ne récidivent pas. Il y en a plusieurs qui peuvent avoir brisé des conditions parce que c’est justement très dur. Un criminologue de l’Université de Montréal est en train d’étudier le phénomène. Selon notre expérience basée sur une pratique quotidienne de tous les jours, la très grande majorité des sursitaires ne récidivent pas autrement que d’être pris dans une situation où ils auront à répondre de leurs actes devant le juge qui a imposé le sursis. À ce moment-là, il y a une enquête sur le bris et ils doivent fournir une explication.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk : Je ne peux m’empêcher de relever le terme « manne » que vous avez employé. Nous ne l’avons jamais utilisé.

Dans une partie du témoignage, nous avons entendu dire que les peines d’emprisonnement avec sursis ne sont pas des peines faciles. Le délinquant se voit imposer de nombreuses restrictions qui sont difficiles à respecter. Cependant, à la fin de votre témoignage, vous dites tout le tort que nous causons aux familles lorsque nous les incarcérons. Lorsque l’accusé se retrouve devant le juge et qu’il demande une absolution sans conditions, est-ce qu’il pense à sa famille, et cetera? Dans ce cas, est-ce qu’il songe qu’il aurait pu se retrouver en prison? Je n’en suis pas convaincue. Comme vous l’avez dit, je ne pense pas que les délinquants réfléchissent si loin d’avance, même si c’est ce que nous souhaiterions.

Quel est le point de vue de la victime? Lorsque nous donnons des peines d’emprisonnement avec sursis, et lorsque nous décidons d’incarcérer quelqu’un, nous tenons compte de différents facteurs. N’êtes-vous pas d’accord?

M. Rady : Je suis d’accord. Pendant qu’il est en sursis, le délinquant peut recevoir des traitements auxquels il n’aurait pas accès s’il était sous probation et probablement pas non plus s’il était incarcéré.

L’un des problèmes, c’est la perception qu’a le public du système judiciaire. Les gens lisent le journal, ils voient quelque chose et ils se disent : « Cette personne s’en est tirée après avoir commis ce crime? C’est incroyable », puis ils écrivent une lettre au journal. Cependant, ils n’ont pas assisté au procès, et ils ne

surrounding the case. One of the feelings we have is that Canadians do not understand what goes on in the courtrooms. I think that goes with victims as well.

Any individual can be a victim of crime. If someone did harm to my family, I would want the worst punishment as possible. What I would want to do with them is probably not in the Criminal Code. However, that is not the system we live in. We live in a system of a rule of law. If the victims and their families can see that a conditional sentence is still a punishment and that it might prevent this person from being a recidivist and harming someone else in the future, they might consider it a valuable exercise. They have to get around that initial gut feeling for their own personal retribution. To a large extent, unfortunately, victims in terms of the way they have been treated through the justice system — and we now have a new ombudsman for that — need an understanding of what is actually going on and what may or may not go on in terms of the punishment.

We are talking about conditional sentences. For many of these offences, the judge still has the option and usually sends the person to jail when the circumstances permit. It is not as though we are taking something away from the judges. We would be taking something away if we took away conditional sentences for certain crimes.

Senator Andreychuk: When the bill was first proposed it was a government bill. By the time it reached us, it was a compromised bill, so it is not just the government's point of view. There are shades of difference and this is a dramatically different bill than the first bill.

It was pointed out to us that we are talking about some extreme cases that have been the subject of some public discussion. The bill as present will not affect that many cases but it will capture some specific cases that have not been captured. Therefore, it is a sentencing guideline as opposed to a judicial restriction, is it not? We put on judges all kinds of principles and sentencing guidelines in the past, so this would be one more.

Mr. Rady: It is beyond a guideline, it is a restriction because it is no longer available to them. In a number of cases, the Supreme Court — and I believe it is in the material provided to you from the library — talks about those cases. It talks about not just the *Proulx* case but also other cases including *Wells* and *Knoblauch*. *Coffin* is a property case in which it was ruled that a conditional sentence is not appropriate.

The guidelines are coming through the courts. If you look at many of those decisions, they are more in favour of not granting the conditional sentence from the appellate level and having the incarceration. To take it away is a restriction. It is not just a guideline; it goes beyond that.

comprennent pas les circonstances entourant l'affaire. Je pense que les Canadiens ne comprennent pas ce qui se passe dans les tribunaux. Je pense que les victimes non plus.

N'importe qui peut être victime d'un crime. Si quelqu'un faisait du tort à ma famille, je lui souhaiterais le pire châtement possible. Ce que je souhaiterais lui faire ne se trouve probablement pas dans le Code criminel. Cependant, ce n'est pas le genre de régime dans lequel nous vivons. Nous vivons sous un régime de primauté du droit. Si les victimes et leur famille pouvaient comprendre qu'une peine d'emprisonnement avec sursis est une vraie punition qui empêchera peut-être cette personne de devenir récidiviste et de nuire à quelqu'un d'autre un jour, elles en verraient peut-être l'utilité. Elles doivent surmonter leur première envie qui est d'obtenir une vengeance personnelle. Malheureusement, dans une large mesure, en raison de la manière dont elles sont traitées par le régime pénal — et nous avons maintenant un nouvel ombudsman pour s'occuper d'elles — les victimes ne comprennent pas vraiment ce qui se passe ni en quoi consistent exactement les peines.

Nous parlons de peines d'emprisonnement avec sursis. Pour bon nombre de ces infractions, le juge a le choix et d'habitude il condamne le délinquant à l'incarcération, lorsque les circonstances le permettent. Nous n'enlevons rien aux juges. Nous leur enlèverions un pouvoir si nous abolissions les peines d'emprisonnement avec sursis pour certains crimes.

Le sénateur Andreychuk : Lorsque le projet de loi a été déposé, c'était un projet de loi du gouvernement. Lorsque nous l'avons reçu, c'était un projet de loi compromis, qui ne représente plus seulement le point de vue du gouvernement. Il y a des nuances de sorte que ce projet de loi est très différent de celui qui avait d'abord été proposé.

On nous a dit que nous parlons de cas extrêmes qui ont fait l'objet d'une certaine discussion publique. Le projet de loi, dans sa forme actuelle, ne s'appliquera pas à un nombre tellement élevé de cas, mais il permet de viser certains cas précis qui ne l'étaient pas auparavant. Ainsi, il s'agit plutôt d'une ligne directrice sur la détermination de la peine plutôt qu'une restriction judiciaire, n'est-ce pas? Nous imposons aux juges toutes sortes de principes et de lignes directrices sur la détermination de la peine, et ça n'en fera qu'une de plus.

M. Rady : C'est plus qu'une ligne directrice, c'est une restriction, car la peine avec sursis n'est alors plus disponible. Dans certaines de ses décisions, la Cour suprême — je crois que c'est dans les documents que vous a remis la Bibliothèque — traite de ces cas. La Cour traite non seulement de la cause *Proulx*, mais aussi des affaires *Wells* et *Knoblauch*. L'affaire *Coffin*, elle, est une affaire de propriété dans laquelle on a statué qu'une peine avec sursis n'était pas indiquée.

Les tribunaux suivent les lignes directrices. Si vous lisez leurs décisions, vous constaterez qu'ils préfèrent l'incarcération à la peine avec sursis au niveau de l'appel. On veut limiter leur capacité d'agir, et c'est une restriction. Ce n'est pas simplement une ligne directrice; cela va plus loin.

Senator Andreychuk: I guess I did not make myself clear. We have put restrictions on judges previously in the Criminal Code. It is not the first time we have done it is what I am saying.

Mr. Rady: No, and it is obvious. If one is convicted of first-degree murder, there is only one thing that can happen: Life in prison without parole for 25 years, on eligibility. That is the most serious crime that we have. The problem is, when we do the trickle down effect, as Mr. Silverstein has said, sexual assaults have different degrees; it can be an old fashioned rape or a touching. A robbery can be something horrible or it can be a pushing and stealing something very quickly. Murder is better defined and more serious. It is obviously a line-drawing exercise.

Mr. Silverstein: You talked about some specific cases that have rubbed people the wrong way. In a country as large as ours, there will always be sentences that people find outrageous. That is what the Court of Appeal is for. I submit that it is a mistake to try to address specific cases with broad legislation that brings harm to the justice system as a whole. That is far too high a price to pay to deal with specific instances that rankle. There are more efficient ways to deal with those instances than legislation such as this, which, as Mr. Rady and all of us have said, is not just a guideline but is a significant restriction on the imposition of conditional sentences where they have proven to be appropriate and beneficial.

Senator Andreychuk: With respect, I agree with everything you say, except that a case could rankle. I think some could be characterized as an injustice in the Canadian context.

Mr. Silverstein: They definitely happen. I do not know how many people are sentenced every day in Canada, but I am sure it is in the thousands.

Senator Andreychuk: You say 5 per cent are subject to conditional sentences. One of the points the Canadian Police Association made is that much of our discretion is within this plea bargaining and that has had some skewing of our ability to analyze the broad spectrum of crimes committed and how the Criminal Code would act. Much of it is done in the plea bargaining confines that are not picked up by Statistics Canada, and so on.

Do you find that is a factor we should be concerned about — perhaps not particularly with this act but elsewhere? When I started, there was not any plea bargaining except formally in the courtroom. Now it is done routinely.

Mr. Rady: If we had no plea bargaining our system of justice would come to a halt quickly. That is another thing about conditional sentences: Many times, it is an agreement between the defence and the prosecutor. Prosecutors do not take their jobs lightly; they know what they can prove. The police may present the case to them, but the prosecutors know what they can prove

Le sénateur Andreychuk : Je crois que je n'ai pas été claire. Nous avons déjà imposé des restrictions aux juges dans le Code criminel. Ce n'est pas la première fois; voilà où je veux en venir.

M. Rady : Non, c'est évident. Quand un accusé est reconnu coupable de meurtre au premier degré, une seule peine est possible : l'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle avant 25 ans, si le délinquant y est admissible. Ce crime est le plus grave. Le problème, c'est que cela a des retombées, comme l'a dit M. Silverstein, et qu'en matière de délits sexuels, par exemple, il peut y avoir viol ou attouchement. De même, un vol qualifié peut être tout à fait horrible ou ce peut être se faire voler après s'être fait pousser. Le meurtre est un concept mieux défini et beaucoup plus grave. Manifestement, il faut tracer la limite quelque part.

M. Silverstein : Vous avez parlé de cas précis qui ont choqué les gens. Dans un pays aussi grand que le nôtre, il y aura toujours des peines que certains trouveront scandaleuses. Voilà pourquoi nous avons une cour d'appel. À mon sens, c'est une erreur que de tenter de traiter des cas particuliers en adoptant des dispositions législatives larges qui pourraient nuire au système de justice dans son ensemble. C'est un prix très élevé à payer pour apaiser les inquiétudes relatives à quelques affaires qui dérangent. Il y a des façons plus efficaces de corriger ce problème; un projet de loi comme celui-ci, comme nous tous et M. Rady l'avons fait remarquer, n'est pas une simple ligne directrice mais une restriction bien précise appliquée aux peines avec sursis, peines dont il a été prouvé qu'elles sont, dans certains cas, justifiées et bénéfiques.

Le sénateur Andreychuk : Sauf tout le respect que je vous dois, je suis d'accord avec vous, sauf quand vous parlez d'affaires qui dérangent. Je crois que certaines de ces affaires ont donné lieu à des décisions qui équivalent à une injustice dans le contexte canadien.

M. Silverstein : Des injustices se produisent. J'ignore combien de gens se font infliger une peine chaque jour au Canada, mais ils sont certainement des milliers.

Le sénateur Andreychuk : Vous avez dit que 5 p. 100 des peines imposées sont des peines avec sursis. L'Association canadienne de police a fait valoir qu'une bonne part du pouvoir discrétionnaire s'exerce dans le cadre de la négociation de plaider qui réduit un peu notre habilité à analyser toute la gamme des crimes commis au Canada et la façon dont le Code criminel s'y applique. Une bonne part de ce qui se décide lors des négociations de plaider ne figure pas dans les données de Statistique Canada.

Croyez-vous que nous devrions accorder plus d'attention à ce facteur — peut-être pas nécessairement en rapport avec ce projet de loi-ci, mais de façon plus générale? À mes débuts, la négociation de plaider n'existait pas, sauf officiellement, au tribunal. De nos jours, cela se fait régulièrement.

M. Rady : Si la négociation de plaider n'existait pas, notre système de justice cesserait de fonctionner. C'est un autre point dont il faut tenir compte quand on pense à modifier les peines avec sursis. Souvent, la peine avec sursis résulte d'un accord qui intervient entre la défense et la poursuite. Les avocats de la poursuite prennent leur travail très au sérieux; ils savent ce qu'ils

with the laws of evidence in a courtroom, where the weaknesses of their case are and how the case may resolve. Sometimes, they make an agreement that way for that particular purpose. Sometimes the accused gives a little and sometimes the prosecutor gives a little and it results in a plea. The harsher things get, as discussed earlier, we will not have that. If we get rid of plea bargaining or something that is middle ground, we have a problem.

[Translation]

Mr. Trudeau: Without plea bargaining, there are no police forces in Canada that could live within their annual budget. In the case of trials, the rules of evidence laws mean that in order for a statement to be considered admissible, each police officer who came in contact with the accused must be heard. If it were not possible to have some discussions, which, in any case, remain confidential, and if the prosecution continues to have the privilege to refuse to allow us to speak to the court, I do not think any police force would be able to have police officers where they are needed — on the street.

Studies have shown that what seems to have an impact on crime is the possibility people will be caught, rather than the sentence they may receive, because often they do not think about that before they commit the crime.

In closing, with respect to domestic crimes, assaults that may be serious, I would say that Parliament has set some guidelines for judges to use in determining whether there are aggravating circumstances. Unfortunately, if we are talking about assault punishable with imprisonment of 10 years or more, the issue of conditional sentences cannot be considered. Rest assured that judges hand out very few in such cases. Most of the time the complaint is dropped by the victim, or else people end up serving their sentence in prison.

Ms. Joncas: I would just like to make a very brief comment.

[English]

To answer your question, the judge is not bound by a joint submission. If the judge believes the joint submission is reasonable, he will not accept it.

Senator Andreychuk: After 12 years on the bench, I do not want to go there.

Senator Baker: We have some very experienced, confident and successful defence lawyers with us today. I want to mention some of our previous testimony and ask our panel to comment.

Mr. Silverstein mentioned the difference between proceeding indictably or summarily. He said, in this particular instance, it could have been proceeded with indictably because it was so old. Do you mean beyond the six months?

sont en mesure de prouver. La police leur présente le cas, mais ce sont les procureurs de la Couronne qui savent ce dont ils pourront faire la preuve conformément aux lois de la preuve, devant le tribunal, quelles sont les faiblesses de leur cause, et les issues possibles. Il leur arrive de proposer un accord pour une raison bien précise. Si l'accusé est prêt à faire un compromis, la poursuite fera elle aussi un compromis et on obtiendra un plaidoyer de culpabilité. Toutefois, comme on l'a signalé plus tôt, si les peines s'alourdissent, les plaidoyers de culpabilité se feront plus rares. Si nous faisons obstacle aux négociations de plaidoyer ou à l'atteinte d'un compromis, nous aurons un problème.

[Français]

M. Trudeau : Sans les négociations de plaidoyers, il n'y a pas un corps de police au Canada qui pourrait boucler son budget annuel. Lorsque l'on fait des procès, la nécessité du droit de la preuve fait en sorte, par exemple, pour l'admissibilité d'une déclaration, que chaque policier qui a été en contact avec l'accusé devra être entendu. Si on ne permet pas les discussions qui, de toute façon, sont sous le secret du privilège, et la poursuite a toujours le privilège de refuser de nous laisser nous adresser au tribunal, je pense qu'il n'y a aucun corps de police qui pourra avoir des policiers là où cela compte, à savoir dans la rue.

Les études ont démontré que ce qui semble avoir un effet sur la criminalité, c'est l'indice pour les gens en général d'être pris, plus que d'imaginer quelles sentences ils pourraient recevoir, car souvent ils n'ont pas pensé à cela avant de commettre le crime.

Pour terminer, concernant les crimes du registre domestique, des voies de fait qui peuvent être sérieux, je voudrais dire que le législateur a donné des balises au juge pour considérer qu'il s'agissait de faits aggravants. Malheureusement, si on a affaire à des voies de fait punissables de dix ans et plus, on ne pourra pas regarder la question d'emprisonnement avec sursis. Rassurez-vous, les juges en donnent très peu dans ces matières. La plupart du temps, les plaintes sont soit abandonnées par la victime ou encore, la réalité, c'est que les individus purgent leur sentence en prison.

Mme Joncas : J'aimerais faire un commentaire très bref.

[Traduction]

Pour répondre à votre question, le juge n'est pas lié par un plaidoyer conjoint. Si le juge estime que le plaidoyer conjoint est raisonnable, il ne l'accueillera pas.

Le sénateur Andreychuk : J'ai siégé en tant que juge pendant 12 ans, qu'on m'épargne cela.

Le sénateur Baker : Aujourd'hui, nous accueillons des avocats chevronnés, sûrs d'eux et éminents. Je vais me référer à des témoignages précédents et vous demander de les commenter.

M. Silverstein a expliqué la différence entre une poursuite par voie de mise en accusation et par procédure sommaire. Dans l'exemple qu'il a donné, il a dit qu'on aurait pu procéder par mise en accusation étant donné qu'il y avait longtemps que l'infraction avait été commise. Cela signifie-t-il plus de six mois?

Mr. Silverstein: Yes, where the information is laid beyond six months, proceedings go indictably because that is the only way they can go.

Senator Baker: The intent in the beginning was that relatively minor offences would be prosecuted summarily, and the six months was put in there because people's memories fade. To do justice, you would have to bring the charge within a relatively short period of time.

Is this common, in your experience, that Crown prosecutors will proceed indictably even though the offence, on its face, should be proceeded with summarily?

Mr. Silverstein: The prosecution has no choice but to proceed indictably, if they wish to proceed, absent the consent of the accused. Sometimes, the Crown will want to proceed summarily in an offence that is out of time, and the accused certainly has the right to allow that to happen. However, there are advantages to being tried indictably; one has the option of a preliminary inquiry.

If I am defending someone and I have the ability to force the proceedings to proceed by indictment, I generally will prefer doing that because of the added protection for my client. However, the price I may pay for that is if he is convicted and has to be sentenced for a minor sexual assault that took place 10 to 15 years ago, he will not be eligible for a conditional sentence. I will think twice about it.

There is also the risk that some prosecutors may, in the improper exercise of their discretion, decide to proceed indictably on cases where they could proceed summarily simply to deprive the accused of the opportunity for a conditional sentence should he be convicted. That has to be guarded against as well.

Senator Baker: Mr. Silverstein, we heard testimony that there should be more restrictions placed on judges as far as consistency is concerned.

I ask you this question because I note that you have had some recent cases concerning conditional sentencing. In a recent ruling in *Scott* one of your clients received four years in jail, while the co-accused received a conditional sentence.

Do you agree with the witness we had before this committee who said that to make the sentencing decisions more consistent, we should perhaps be restricting judges more in the area of sentencing as it pertains to conditional sentences?

My second question is for Ms. Joncas and deals with the general deterrence of jail time. Recently a judge in this committee said of you: Ms. Joncas, if I have understood her properly, suggests that the clanging of the prison gates operates to reinforce the reality of conviction and somehow or other renders an exemplary sentence unnecessary. To her, I suppose, the prison gates have psychologically the same effect as did the lash or the stocks in an era long past. It is, of course, general deterrence,

M. Silverstein : Oui, quand les faits sont présentés après six mois, on procède par mise en accusation car c'est le seul choix.

Le sénateur Baker : Au départ, il avait été décidé que les infractions relativement mineures seraient poursuivies par procédure sommaire, et on a établi la limite de six mois parce que les gens ont tendance à oublier. Pour que justice soit rendue, il faut que les accusations soient portées relativement peu de temps après l'infraction.

D'après votre expérience, est-il courant que des procureurs de la Couronne procèdent par voie de mise en accusation même si l'infraction, à première vue, devrait faire l'objet d'une procédure sommaire?

M. Silverstein : La poursuite ne peut se faire que par mise en accusation si elle souhaite le faire à moins que le consentement de l'accusé n'intervienne. Parfois, la Couronne choisira la procédure sommaire si l'infraction est ancienne, et l'accusé a certainement le droit d'y consentir. Toutefois, la mise en accusation comporte des avantages; l'accusé a le droit de demander une enquête préliminaire.

Si je défends quelqu'un et que j'ai la possibilité que la poursuite se fasse par mise en accusation, de façon générale, je préférerai cette voie car elle comporte une protection supplémentaire pour mon client. Toutefois, si mon client est déclaré coupable et se voit imposer une peine pour une agression sexuelle mineure qui a eu lieu il y a 10 ou 15 ans, le prix à payer sera qu'il ne sera pas admissible à une ordonnance de sursis. Voilà pourquoi j'y réfléchirai à deux fois.

Il y a aussi le risque que certains procureurs, exerçant leur discrétion à mauvais escient, décident de procéder par mise en accusation dans des cas où ils pourraient tout simplement utiliser la procédure sommaire et ce, pour priver l'accusé de la possibilité d'une peine avec sursis, advenant qu'il soit condamné. Il faut également être attentif à cela.

Le sénateur Baker : Monsieur Silverstein, des témoins nous ont dit qu'il faudrait qu'on impose plus de restrictions aux juges, au nom de la cohérence.

Je vous pose la question parce que je remarque que dans des causes récentes que vous avez plaidées, les juges ont rendu des ordonnances de sursis. Récemment, dans l'affaire *Scott*, un de vos clients s'est vu infliger une peine de quatre ans alors que le coaccusé a obtenu une ordonnance de sursis.

Pensez-vous comme le témoin que nous avons entendu qu'il faudrait, pour que les prononcés de la sentence soient plus cohérents, imposer peut-être plus de restrictions aux juges en ce qui a trait aux peines d'emprisonnement avec sursis?

Ma deuxième question s'adresse à Mme Joncas. Elle porte sur l'effet dissuasif général des peines purgées en prison. Il y a peu de temps, un juge, en comité, a dit de vous : Madame Joncas, si j'ai bien compris, vous prétendez que la porte de prison qui se referme rend la condamnation bien réelle et quelque part, l'exemplarité de la peine n'est pas nécessaire. Selon elle, je suppose, la porte de la prison aurait le même effet psychologique que le fouet ou le pilori par le passé. La considération essentielle en l'occurrence est bien

which is the overarching consideration in the case. You will know which case I am referring to in that matter. In other words, the judge said there is a general deterrence and that you are wrong in your arguments before him.

My last question is to Mr. Rady, who is an incredibly successful attorney on sentencing. I could not find a case that he lost in any of the reported cases; he seems to win them all. I am wondering if it is because, when you go to the conditional sentencing conditions, you see a very long list. I have a case here with three single-spaced pages of conditions, *R. v. Haughton* 2005.

Surely the judge did not come up with all of these conditions. Did you suggest this huge list of conditions attached to this case?

Mr. Rady: Haughton was a young man who set fire to the Salvation Army church in London, Ontario, causing \$900,000 worth of damage. He was found in North Bay because his parents were concerned about him, thinking he was suicidal. North Bay police find him and want to take him to the mental hospital. He tells them, "no you want to take me to jail because here is the lighter I used to start the fire at the church." He pleaded guilty and was granted a conditional sentence.

That conditional sentence has now been completed. During that course of time, this young man completed his degree in music at McMaster University. He is now gainfully employed as a teacher and making every effort to pay back the \$900,000. Through some family savings, I believe he has paid back over \$100,000 in that case.

If this fragile young man had gone to jail, he probably would never have recovered from that experience. It is a very unusual case for someone not to go to the penitentiary for arson, but under those circumstances with the strict house arrest and the guidelines for treatment, it is a perfect case where there was a successful conditional sentence for a very serious crime.

I can say it was successful because it is over and he has done what society wants of him, which is to rehabilitate himself and put the victims back into the position they once were before the fire started.

Senator Nolin: Would the sentence change under Bill C-9?

Mr. Rady: It depends on the arson charge that is laid. If there is arson that may endanger life and it carries 10 years or more, then it would.

He was charged with arson endangering life. The way they charged it at the time, I believe, had to do with the firefighters. He pleaded guilty to strictly arson.

Mr. Silverstein: If each arson case were off the table, then Mr. Rady's client would have been destroyed along with all the people surrounding him and for no good purpose.

entendu la dissuasion. Vous voyez à quelle affaire je me réfère ici. Autrement dit, le juge a dit qu'il s'agissait de dissuasion en général et que vos arguments ne tiennent pas.

Ma dernière question s'adresse à M. Rady qui obtient, en tant qu'avocat, un succès inouï au moment de la détermination de la peine. Je n'ai pas pu trouver une cause qu'il ait perdue dans celles qui sont répertoriées. Il semble être toujours vainqueur. Je me demande si cela est dû à la très longue liste de conditions qui accompagnent l'ordonnance de sursis. J'ai l'affaire *R. c. Haughton* 2005 sous les yeux et j'y trouve trois pages à simple interligne de conditions.

N'allez pas me dire que c'est le juge qui a imposé toutes ces conditions. Ces conditions ont-elles été imposées à votre suggestion?

M. Rady : Haughton était un jeune homme qui a mis le feu à l'église de l'Armée du salut à London, en Ontario, causant 900 000 \$ de dommages. On l'a retrouvé à North Bay car ses parents s'inquiétaient de lui, pensant qu'il était suicidaire. La police de North Bay l'a retrouvé et voulait le conduire à l'hôpital psychiatrique. Il a dit : « Non, c'est en prison que vous voulez me conduire car voici le briquet avec lequel j'ai mis le feu à l'église. » Il a plaidé coupable et il a obtenu une peine d'emprisonnement avec sursis.

Cette peine avec sursis est maintenant purgée. Pendant ce temps, ce jeune homme a terminé ses études de musique à l'Université McMaster. Il travaille actuellement comme professeur et fait de gros efforts pour rembourser les 900 000 \$. Grâce aux épargnes de la famille, je pense que jusqu'à présent il a remboursé plus de 100 000 \$.

Si ce jeune homme fragile avait été envoyé en prison, il ne se serait probablement jamais remis de l'expérience. Il est tout à fait inusité qu'un incendiaire n'aille pas en prison, mais dans les circonstances, l'assignation à résidence très stricte et les directives concernant le traitement, on a l'exemple parfait d'une ordonnance avec sursis réussie malgré la gravité du crime.

Je peux le dire car l'affaire est derrière lui désormais et il a fait ce que la société exigeait de lui, c'est-à-dire se réadapter lui-même et restaurer la situation des victimes avant le déclenchement de l'incendie.

Le sénateur Nolin : Les dispositions du projet de loi C-9 changeraient-elles la peine dans ce cas-là?

M. Rady : Tout dépend de la façon dont le chef d'accusation pour incendie criminel est rédigé. Si l'incendie criminel peut porter atteinte à la vie, la peine est de 10 ans ou plus. Alors, dans ce cas-là, oui.

Il a été accusé d'incendie criminel mettant la vie en danger. Je pense que si l'on a porté cette accusation à l'époque, c'était à cause des pompiers. Il a plaidé coupable pour incendie criminel seulement.

M. Silverstein : Si tous les incendiaires étaient envoyés en prison, alors la vie du client de M. Rady aurait été anéantie, ainsi que celle de son entourage, et ce inutilement.

To answer your question with respect to putting more restriction on judges, if I understand what you are asking, it is this: Would it not be right to constrain judges from being so lenient? If you do that, you create a wealth of cases of individuals just like Mr. Rady's client, who quite clearly deserved to be treated in a way that is particular to them. Anyone knowing all the facts would agree with that.

However, because of changes in the law, the judge has no discretion to treat that individual properly. If you look at certain states in the United States, where individuals have to be sentenced to minimum sentences regardless of who they are and what they did, you see the disasters that come from that type of sentencing.

I represented a young man in Florida; I am a member of the bar of New York State as well, so I was allowed to do a manslaughter case in Florida.

The Deputy Chairman: I will interrupt you there, because Florida is a little out of our jurisdiction, although it may be extremely interesting.

Mr. Silverstein: I have made my point.

The Deputy Chairman: Ms. Joncas has not answered and we still have Senator Joyal on the list of questioners.

Ms. Joncas: I will not take up too much time for that case since it is currently before the Court of Appeal of Quebec, so I believe I should abstain.

Senator Baker: I cannot believe that. You have 80 reported cases and you are telling me that.

Senator Joyal: I will direct my question to Mr. Trudeau, but of course the other witnesses can comment.

In your presentation, you mentioned that the bill is offence based. Section 752 of the Criminal Code refers to serious personal injury offences.

We do not have any proof from the witnesses that the conditional sentence system does not work. Rather, we have the proof that it seems to work. What approach would you suggest we take? Maybe it is not the question you were expecting.

[Translation]

Mr. Trudeau: I do not have the privilege of being a politician. I have tremendous respect for the institution you represent. I understand the problem you are facing.

I am not a specialist in parliamentary procedure. However, my heart and mind tell me that you should send this whole bill back to the House to try to get some proof that action is required. We do not think there is any need to amend a provision that took 30 years to come into being within the criminal justice system in Canada.

Pour répondre à votre question quant aux restrictions éventuelles imposées aux juges, je comprends ce que vous demandez. Ne conviendrait-il pas d'empêcher les juges d'être trop cléments? Si c'était le cas, il y aurait quantité d'accusés, comme le client de M. Rady, qui méritent nettement qu'on les traite d'une façon qui ne convient qu'à eux. Quiconque, en possession de tous les faits, le reconnaîtrait.

Toutefois, étant donné les modifications apportées à la loi, le juge n'a pas la discrétion de traiter cet accusé convenablement. Dans certains États aux États-Unis, des accusés se voient infliger des peines minimales qu'importe qui ils sont, quoi qu'ils aient fait, et on constate les dégâts que ce type de détermination de la peine occasionnent.

J'ai défendu un jeune homme en Floride. Comme je suis membre du Barreau de l'État de New York également, j'ai été autorisé à défendre l'accusé dans une affaire d'homicide involontaire coupable en Floride.

La vice-présidente : Je vous interromps ici car la Floride est un peu hors sujet, même si l'affaire est sans doute extrêmement intéressante.

M. Silverstein : J'ai dit ce que j'avais à dire.

La vice-présidente : Mme Joncas n'a pas répondu et M. Joyal veut poser des questions.

Mme Joncas : Je ne vais pas m'étendre sur cette affaire-là car elle est inscrite actuellement à la Cour d'appel du Québec. Je vais donc m'abstenir de répondre.

Le sénateur Baker : Je n'en crois rien. Il existe 80 affaires documentées et vous me dites cela.

Le sénateur Joyal : Ma question s'adresse à M. Trudeau mais les autres témoins sont libres d'y répondre également.

Dans votre exposé, vous dites que le projet de loi est axé sur l'infraction. L'article 752 du Code criminel traite des sévices graves à la personne.

Les témoins que nous avons entendus ne nous ont pas présenté la preuve que le régime des peines avec sursis ne fonctionnait pas. Au contraire, nous avons la preuve qu'il donne des résultats. Quelle devrait être l'approche que nous devrions retenir? Ce n'est peut-être pas là la question à laquelle vous vous attendiez.

[Français]

M. Trudeau : Je n'ai pas le privilège d'être politicien. J'ai énormément de respect pour l'institution que vous représentez. Je comprends la difficulté à laquelle vous êtes confrontés.

Je ne suis pas spécialiste en procédure parlementaire. Toutefois, mon cœur et mon esprit vous suggéreraient de renvoyer le tout à la Chambre pour tenter de faire la preuve qu'il y a nécessité à intervenir. Nous sommes d'avis qu'il n'existe aucune nécessité de modifier une disposition qui a pris 30 ans à naître dans le système pénal canadien.

Thirty years ago, the Law Reform Commission of Canada began to talk about conditional sentences. We have just celebrated the 10-year mark. The Supreme Court of Canada has set out very significant guidelines.

Ms. Joncas has given you some elements of the answer also. I am not a fortune teller. In spite of all the talent we have here, it would be extremely difficult to convince the court that an individual guilty of terrorism does not represent a threat. Other than clause 742, there is clause 718, which refers to sentencing objectives and criteria. There are a whole series of important objectives, in particular, regarding specific and general disincentives. It would be erroneous to believe that the judge is failing to consider such principles. He must keep them in mind.

Second, with regard to organized crime, meaning very specific crimes, the target is again very specific. The majority of delinquents do not go before the courts. There are very specific provisions in the Criminal Code for such individuals. Often, they must deal with a crown prosecutor, who will ask for a longer period of ineligibility. In light of specific persuasive evidence, crown prosecutors may ensure that these individuals spend half or longer of their sentence in prison.

Your problem would no doubt be resolved if you asked for the bill to be revised in order to take out this referral to the definition, included in the chapter on dangerous and long-term offenders.

[English]

Mr. Silverstein: I agree with my colleague. The approach that should be taken by the Senate is to suggest doing away with the third branch of Bill C-9. I see no harm to the wonderful system of sentencing that we have in this country as set out in the Criminal Code and the Supreme Court of Canada's guidance based on the Criminal Code as redrafted in 1996. It is working like a charm, in my respectful submission. If something has to be done, then let those first two headings sit in the bill, but do away with the third, because that is the one that will really cause problems.

Mr. Rady: I agree with what my colleagues have said. Obviously, there will always be cases in which people think the sentence was not stiff enough. It might be because this person got six months instead of a year. Should we try to make guidelines then for minimum sentences of imprisonment for those kinds of cases? The question is: Is it sufficient across the board to show that the conditional sentence regime that we have had as an alternative for judges since 1996 has failed so miserably — other than a few cases, like all cases out there that we may criticize — to warrant a complete revamping of it?

There is the phrase that you have to be tough on crime. Is this really getting tough on crime? It is taking away judicial discretion. It is not that we are taking away from the judges the right they still have to sentence someone to conventional incarceration, a right that they have had all along. It is just something between

Il y a 30 ans, la Commission de réforme du droit commençait à parler de l'emprisonnement avec sursis. On vient à peine de fêter dix ans d'existence. La Cour suprême du Canada a donné des balises fort importantes.

Maître Joncas vous a donné quelques éléments de la réponse également. Je ne suis pas devin. Malgré tout le talent ici, nous aurions beaucoup de difficulté à convaincre un tribunal qu'un individu coupable de terrorisme ne représente pas un danger. Au-delà de l'article 742, il reste l'article 718 qui parle des objectifs et des critères de la peine. Dans ces d'objectifs on en compte toute une série qui sont importants, notamment en ce qui concerne la dissuasion spécifique et générale. Il ne faut pas penser que le juge ignore ces principes. Il doit les avoir à l'esprit.

Deuxièmement, dans le cas de la criminalisation organisée, donc pour certains crimes très précis, la cible est encore une fois très mince. Ce n'est pas la majorité des délinquants qui sont amenés devant les tribunaux. Ces gens ont un régime maintenant bien particulier dans le Code criminel. Souvent, ils devront faire face à un procureur de la Couronne qui demandera une augmentation du temps d'épreuve. Sur une preuve convaincante spécifique, on pourra obtenir qu'ils purgent la moitié même ou plus de la peine réelle d'incarcération.

Votre problème serait sans doute résolu dans la mesure où vous demanderiez que le projet de loi soit révisé justement pour qu'on enlève ce renvoi à la définition, inclus dans le chapitre sur les délinquants dangereux et à contrôler.

[Traduction]

M. Silverstein : Je suis d'accord avec mon collègue. Le Sénat devrait préconiser que l'on se débarrasse du troisième élément prévu dans le projet de loi C-9. Je ne vois rien à redire à notre magnifique régime de détermination de la peine, ici au pays, tel que prévu dans le Code criminel et d'après les décisions de la Cour suprême du Canada, inspirées par le Code criminel remanié en 1996. Tout marche à merveille, selon mon humble opinion. S'il faut absolument une mesure quelconque, que les deux premiers éléments du projet de loi soient retenus, mais qu'on se débarrasse du troisième, car c'est à ce niveau-là que l'on va éprouver de réelles difficultés.

M. Rady : Je suis d'accord avec ce que mes collègues ont dit. Manifestement, il y aura toujours des cas où on estimera que la peine n'est pas assez lourde. Ce seront peut-être des cas où l'accusé devra purger six mois plutôt qu'un an. Devrait-on établir des lignes directrices pour l'imposition de peines minimales d'emprisonnement dans ces cas-là? La question est la suivante : a-t-on des preuves percutantes indiquant que les peines avec sursis que les juges peuvent infliger depuis 1996 ont abouti à un véritable échec — outre les quelques affaires, qui peuvent prêter le flanc à la critique — si bien que cela justifie un remaniement complet du régime?

On dit qu'il faut réprimer sévèrement la criminalité. Ce projet de loi réprime-t-il sévèrement la criminalité? Il retire aux juges une partie de leur discrétion. Il ne retire pas le droit qu'ont toujours eu les juges d'imposer une peine d'incarcération en pénitencier à un accusé. L'emprisonnement avec sursis se situe entre une

a suspended sentence and incarceration. In serious cases, it will not happen. It will not happen often in any of the serious cases, so what are we really talking about? Why do we really need this bill? To a large extent, I would say it is to try to make a statement that we are somehow getting tough and it might give false security to those who think that now crime will diminish because we have cut down on the availability of conditional sentences in certain cases.

Ms. Joncas: I can sum it up in one phrase: If it ain't broke, don't fix it.

The Deputy Chairman: Thank you all very much. This has been a most interesting session. You have given us a refreshing insight into what actually goes on in a courtroom.

The committee will now suspend for five minutes until our next witnesses can arrange themselves at the end of the table.

To continue our discussion on Bill C-9, I would like to welcome our second group of witnesses. We have from the Canadian Association of Chiefs of Police, Francis Brabant, Legal Adviser, Office of the Deputy Director-General, Criminal Investigations. Accompanying Mr. Brabant is Pierre-Paul Pichette, Assistant Director and Chief of Service for the Montreal Police Service. I also want to welcome, from Association des services de réhabilitation du Québec, the managing director, Mr. Patrick Altimas.

[Translation]

Jean-François Cusson, Coordinator, Programs and Communications, Association des services de réhabilitation du Québec: I am the program and communications coordinator.

Pierre-Paul Pichette, Assistant Director, Chief, Corporate Operations, Canadian Association of Chiefs of Police: Mr. Chairman, my name is Pierre-Paul Pichette, Assistant Director, Chief, Corporate Operations Service, Montreal Police Department. With me today is Mr. Francis Brabant, Legal Advisor, Office of the Deputy Director General, Criminal Investigations, Sûreté du Québec. We are appearing before you today as representatives of the Canadian Association of Chiefs of Police; I myself am co-chair of the CACP's legislative amendments committee. I also want to take this opportunity to convey greetings from our president, Mr. Jack Ewatsky, the Chief of Police for the city of Winnipeg.

The Canadian Association of Chiefs of Police represents the leadership of Canada's law enforcement agencies. Ninety per cent of its members are directors, assistant directors or other senior officers with a variety of municipal, provincial or federal police forces in Canada. Our association's mission is to promote effective enforcement of Canadian and provincial laws and regulations for the purpose of protecting the safety of all Canadians. We are regularly called upon to take a position on legislative reforms. We are always enthusiastic participants along with government officials, in consultations concerning criminal

condemnation avec sursis et l'incarcération. Dans les affaires graves, il n'y aura pas d'ordonnance de sursis. Il n'y en aura pas dans les affaires graves, si bien qu'on se demande de quoi il s'agit? Pourquoi a-t-on vraiment besoin de ce projet de loi? Pour une grande part, je dirais qu'on essaie d'affirmer que désormais on va sévir mais on risque de créer un faux sentiment de sécurité dans l'esprit de ceux qui pensent que désormais il y aura moins de crimes parce que l'on a réduit la possibilité que l'accusé obtienne une peine d'emprisonnement avec sursis dans certains cas.

Mme Joncas : Je peux résumer ma pensée en une phrase : le mieux est l'ennemi du bien.

La vice-présidente : Merci beaucoup à tous. Cette séance a été fort intéressante. Vous nous avez donné un aperçu fascinant de ce qui se passe dans les tribunaux.

Le comité va suspendre ses travaux pendant cinq minutes afin de laisser le temps à nos témoins suivants de s'installer.

Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-9. Je souhaite la bienvenue à notre deuxième groupe de témoins. Nous accueillons de l'Association canadienne des chefs de police, Francis Brabant, conseiller juridique, Bureau du directeur général adjoint, Enquêtes criminelles. Il est accompagné de Pierre-Paul Pichette, directeur adjoint, chef du Service des opérations corporatives, Service de police de la Ville de Montréal. Bienvenue également à M. Patrick Altimas, directeur général, Association des services de réhabilitation du Québec.

[Français]

Jean-François Cusson, coordonnateur, Programmes et communications, Association des services de réhabilitation du Québec : Je suis coordonnateur aux programmes et communications.

Pierre-Paul Pichette, directeur adjoint, chef du Service des opérations corporatives, Association canadienne des chefs de police : Monsieur le président, je m'appelle Pierre-Paul Pichette, assistant directeur, chef de service des opérations corporatives, au Service de police de la Ville de Montréal. Je suis accompagné de M^e Francis Brabant, conseiller juridique du Directeur général adjoint aux enquêtes criminelles de la Sûreté du Québec. Nous comparaissons devant vous aujourd'hui à titre de représentants de l'Association canadienne des chefs de police, étant moi-même coprésidents du comité d'amendements aux lois de cette organisation. M^e Brabant en fait partie. Je profite également de l'occasion pour vous transmettre les salutations distinguées de notre président, Monsieur Jack Ewatsky, chef de police du service de police de Winnipeg.

L'Association canadienne des chefs de police représente la direction des forces de maintien de l'ordre du Canada. 90 p. 100 de ses membres sont, soit directeurs, directeurs adjoints ou autres cadres supérieurs issus de différents services de police canadiens, tant municipaux que fédéraux. Notre association a pour mission de promouvoir l'application efficace des lois et règlements canadiens et provinciaux, et ce, au bénéfice de la sécurité de tous les Canadiens et Canadiennes. Dans ce contexte, nous sommes régulièrement appelés à prendre position lors de réformes législatives, et c'est toujours avec enthousiasme

law reform, just as we are doing today before this committee. I will now turn the floor over to Mr. Brabant, to present our views on Bill C-9. Following his comments, I will have some closing remarks.

Francis Brabant, Legal Advisor, Office of the Deputy Director General, Criminal Investigations, Canadian Association of Chiefs of Police: We would like to thank the committee for inviting the Canadian Association of Chiefs of Police to speak to you today on Bill C-9.

Many of you will know that the CACP appears before your committee on a wide range of criminal bills. Generally speaking, we tend to appear regarding bills that deal with substantive offences and those affecting police powers.

However, while Bill C-9 deals solely with the matter of sentencing, we do have some comments that we hope will be of assistance to you in your study.

First, we would like to express the CACP's support for Bill C-9 and the changes it proposes to conditional sentence orders. We believe that conditional sentences are an inappropriate response to violent or other serious crimes.

We understand from the work of the Standing Committee on Justice and Human Rights, which amended the initial draft of the bill, that conditional sentences should not include property-related offences, specifically.

We were also interested to note that the committee did agree that it was appropriate for Parliament to provide guidance to the judiciary under certain circumstances and to send messages.

The scope of the bill was therefore restricted to serious personal injury offences, terrorism offences and criminal organization offences, and the condition of the 10-year maximum term of imprisonment was maintained.

The 10-year limit in the bill effectively removes from the exclusion the offence of participating in the activities of a criminal organization, meaning section 467.11, which provides a maximum five-year penalty, while the committee proceedings suggested that members did not want conditional sentencing to be an option for those with ties to a criminal organization.

We respectfully submit that there is no reason to differentiate between the offence of participating in the activities of the criminal organization from the other criminal organization offences — commission of an offence for a criminal organization and instructing commission of an offence for a criminal organization.

que nous participons avec les instances gouvernementales aux consultations entourant la réforme du droit pénal, tel que nous le faisons devant vous aujourd'hui. Je demanderais maintenant à M^e Brabant, de vous faire part de nos commentaires concernant le projet de loi C-9. Par la suite, je vous reviendrai avec quelques remarques finales.

Francis Brabant, conseiller juridique, Bureau du directeur général adjoint, Enquêtes criminelles, Association canadienne des chefs de police : Nous tenons d'abord à remercier le comité d'avoir invité l'Association canadienne des chefs de police à être entendue dans le cadre de l'étude du projet de loi C-9.

Plusieurs d'entre vous savent que notre association comparait devant votre comité concernant une vaste gamme de projets de loi en matière criminelle. Habituellement, nous exprimons notre point de vue au sujet de projets de loi qui traitent d'infractions substantives ou ceux qui touchent les pouvoirs des policiers.

Bien que le projet de loi C-9 vise uniquement les peines, nous souhaitons vous présenter ces quelques remarques qui, nous l'espérons, pourront alimenter la réflexion de votre comité.

Tout d'abord, nous tenons à exprimer l'appui de l'Association canadienne des chefs de police au projet de loi C-9 qui vise à modifier le régime des ordonnances de sursis. Nous croyons en effet que cette mesure est inappropriée dans le cas de crimes violents ou autrement graves.

À l'intérieur des travaux du Comité permanent de la justice et des droits de la personne qui a modifié la version initiale du projet de loi, nous avons compris qu'il n'était pas souhaitable que le régime d'exception au sursis comprenne des infractions contre les biens.

Nous avons aussi constaté avec intérêt que le comité était toutefois en accord avec le fait qu'il était approprié que le Parlement donne des indications à la magistrature dans certaines circonstances ou envoie des messages.

C'est ainsi que l'on a restreint la portée du projet de loi aux cas des infractions comportant des sévices graves à la personne, des infractions de terrorisme et des infractions d'organisation criminelle, tout en maintenant cependant le barème des dix ans d'emprisonnement.

Or, ce barème exclut en conséquence de l'exception, l'infraction de participation aux activités d'une organisation criminelle, c'est-à-dire l'article 467.11, punissable par un emprisonnement maximal de cinq ans, alors que les délibérations du comité laissaient comprendre que l'on ne voulait pas maintenir l'option de l'emprisonnement avec sursis pour les personnes ayant un lien quelconque avec une organisation criminelle.

Nous soumettons respectueusement qu'il n'existe aucune raison de distinguer aux fins d'exclusion du sursis, l'infraction de participation aux activités d'une organisation criminelle des autres infractions d'organisation criminelle, c'est-à-dire commettre une infraction au profit d'une organisation criminelle et charger une personne de commettre une infraction.

Despite the fact that the penalty provided for this offence is shorter than for the others, it should be noted that, to date, Parliament has not considered the distinction appropriate in setting out the exceptions to the general scheme for consecutive sentences, for example, and conditional sentencing.

The same holds true for the exclusions for wiretapping, obtaining income tax information, methods of providing testimony and reverse onus in bail hearings.

The CACP is of the view that the bill creates an anomaly in this respect. We hardly need remind your committee of the serious threat that organized crime poses to the safety and security of Canadians.

In our opinion, imposing conditional sentences on those found guilty of taking part in the activities of a criminal organization would be seen by the Canadian public to be contrary to the sound administration of justice and inconsistent with the treatment of this offence and those who commit it elsewhere in the Criminal Code.

This is not to say, however, that we object to the manner in which the bill is drafted. We would like to caution against an amendment that adds another list of offences to those already found in the Criminal Code. As the CACP has observed before, the criminal law has reached unprecedented levels of complexity and is virtually unfathomable in places. We would therefore like to suggest an amendment that specifically ensures that all criminal organization offences as defined in section 2 of the Criminal Code are ineligible for conditional sentences.

Thank you for the opportunity to comment on the bill. Mr. Pichette will now make some concluding remarks.

Mr. Pichette: I would like to remind committee members that all police forces in Canada are anxious to properly enforce the laws and regulations currently in effect. Clear, unambiguous legislation is a major facilitator for our officers on the ground, and such legislation fosters better public understanding and support.

I would also like to thank you for giving us this opportunity to provide our comments, and we will be pleased to answer any questions arising from our presentation.

Patrick Altimas, Managing Director, Association des services de réhabilitation du Québec: Thank you for inviting the Association des services de réhabilitation sociale du Québec, a community service that has been in existence for over 40 years and has 55 members across Quebec. By members, I mean community organizations that work with adult offenders. So there are over 25 of our members that share responsibility with the Quebec probation service for working with people serving conditional sentences; this has been the case for a number

Malgré le fait que la peine prévue pour cette infraction soit inférieure à ces dernières, il faut noter que jusqu'à présent, le Parlement n'a pas jugé cette distinction opportune au moment de prévoir des exceptions au régime général en matière d'imposition de peines consécutives, par exemple, et de libération conditionnelle.

Il en va de même en matière d'écoute électronique, de communications de renseignements fiscaux, de modalités de témoignage ou en matière de remise en liberté provisoire.

L'Association canadienne des chefs de police est d'avis que la rédaction actuelle du projet de loi crée une anomalie à cet égard. Il n'est pas nécessaire d'approfondir longuement devant votre comité concernant la menace sérieuse que constitue le crime organisé à l'endroit de la sécurité des Canadiens.

Nous sommes d'avis que l'imposition d'ordonnances de sursis aux personnes trouvées coupables d'avoir participé aux activités d'une organisation criminelle serait considérée contraire à une saine administration de la justice par le public, et incohérente avec le traitement réservé ailleurs dans le code à cette infraction et à ceux qui la commettent.

Cela ne signifie pas que nous ne sommes pas en accord avec le modèle retenu concernant la rédaction de cette disposition. Nous appuyons l'idée de ne pas ajouter une liste d'infractions à celles qui se trouvent déjà dans le code. Comme on l'a déjà fait valoir, le Code criminel a atteint des niveaux inégalés en matière de complexité d'application. Nous suggérons en conséquence un amendement qui viendrait soustraire à l'application du sursis toute infraction d'organisation criminelle, au sens de la définition prévue à l'article 2 du Code criminel.

Je vous remercie de m'avoir fourni l'occasion de vous présenter ces quelques remarques, M. Pichette vous adressera quelques commentaires en conclusion.

M. Pichette : J'aimerais rappeler aux membres du comité que tous les corps de police canadiens sont soucieux d'appliquer les lois et règlements en vigueur de façon adéquate et efficace. Une législation claire, sans ambiguïté, constitue un agent facilitateur considérable pour ceux et celles qui sont obligés d'appliquer les lois et règlements tout en assurant une meilleure compréhension et une plus grande adhésion de la population.

À mon tour, je vous remercie de nous avoir donné l'occasion de nous faire part de nos commentaires et nous sommes à votre disposition pour toutes questions que notre intervention aurait suscitées.

Patrick Altimas, directeur général, Association des services de réhabilitation du Québec : Je vous remercie d'avoir invité l'Association des services de réhabilitation sociale du Québec, un service communautaire qui existe depuis plus de 40 ans et qui regroupe 55 membres à travers la province de Québec. Quand on parle de membres, ce sont des organismes communautaires qui s'occupent d'interventions auprès d'une clientèle délinquante adulte. Donc parmi nos membres, il y en a au-delà de 25 qui partagent avec le service de probation du Québec le travail

of years and even more so this year, with the implementation of the Correctional Systems Act.

We represent people active in the criminal justice field and who are concerned about preventing crime. We are pleased to give you the fruit of our reflection. I will not read the whole brief that was submitted to the Standing Committee on Justice and Human Rights and distributed to you. We did not rewrite it because we always agree with ourselves.

I am aware that the bill has been significantly amended since then, and we are pleased with the results in part. Our view then and still now has been that a conditional sentence of imprisonment is a severe, safe, coherent, rigorous and preventive measure. From our experience and what we can see, it appears to work well. There is absolutely no evidence at this point that conditional sentences do not work. Before appearing before the House of Commons committee, we met with people working in the field to find out about their experience with conditional sentences. We saw that they were finding that the clients referred to them met the criteria under the Criminal Code or they would not have had a conditional sentence. Supervision of these offenders was carried out safely and seems to work. There was not an alarming rate of recidivism. So there is no indication that there is a need for any change.

The Criminal Code is quite clear in its various provisions. Judges need to take into consideration the seriousness of the offence. Public opinion, when we get a bit beyond perceptions, agrees with the use of conditional sentences, although people are legitimately concerned about the danger posed by certain extremely violent crimes. Reducing the use of conditional sentences will not make our communities safer at this time. We think that before changing something that seems to be working, there should be more research and more information prior to changing the Criminal Code. We do not have the same perspective as a lawyer would. I am not a lawyer. I had forgotten to mention that, and I am not a police officer either. We work on the front lines alongside those who work with clients who have been given a suspended sentence. I will limit my comments to those few opinions and will be pleased to answer any questions you have.

[English]

The Deputy Chairman: I thank you very much, gentlemen. I have no one on the list, so I will start with questions.

The last group of witnesses, and I am sure you heard them, said that to their knowledge, there had been no conditional sentences handed out to anyone found guilty of either terrorism or for being a member of a criminal organization. Is that your experience also? I am mainly asking the chiefs of police this question.

d'intervention auprès de sursitaires depuis plusieurs années maintenant et encore plus cette année, avec l'implantation de la Loi sur le système correctionnel.

Nous représentons les citoyens actifs dans le domaine de la justice pénale qui sont préoccupés par la prévention de la criminalité, et nous sommes heureux de vous transmettre nos réflexions. Je ne relirai pas tout le mémoire qu'on avait déposé devant le Comité de la justice et des droits de la personne et dont un exemplaire vous a été remis. Nous ne l'avons pas repris au sens où nous sommes toujours d'accord avec nous-mêmes.

Je suis conscient que le projet de loi a été modifié grandement depuis cette époque, et nous en sommes partiellement heureux. Le sursis d'emprisonnement pour nous, dans notre position à l'époque, et cela demeure toujours, est une mesure sévère, sécuritaire, cohérente, rigoureuse et préventive. Il s'agit d'une mesure qui fonctionne bien à notre connaissance et selon ce qu'on sait. Absolument rien ne vient démontrer actuellement que cela ne fonctionne pas. On a rencontré des intervenants avant d'aller au comité de la Chambre des communes pour jaser avec eux du fonctionnement du sursis dans leur travail quotidien. On s'est aperçu que selon ce qu'ils observaient, la clientèle qui leur était référée satisfaisait les critères reconnus au Code criminel et n'aurait pas dû être sursitaire. La surveillance s'opérait de façon sécuritaire avec ces personnes et cela semblait fonctionner. Il n'y avait pas un taux de récidive alarmant. Donc, rien ne vient démontrer la nécessité de changer quoi que ce soit.

Le Code criminel est assez clair sur ces dispositions. Le juge doit prendre en considération la gravité de l'infraction. L'opinion publique, lorsqu'on gratte un peu au-delà des perceptions, approuve l'utilisation du sursis tout en exprimant une préoccupation légitime concernant la dangerosité de certains crimes de violence grave. Réduire l'utilisation de la sentence d'emprisonnement avec sursis ne permettra pas d'assurer une meilleure sécurité de nos communautés à ce moment. Nous croyons qu'avant de toucher à quelque chose qui semble fonctionner, il y aurait nécessité de plus de recherches, de plus d'informations avant d'opérer des changements au Code criminel. Notre perspective n'est pas celle d'un avocat. Je ne suis pas avocat. J'avais oublié de le mentionner et je ne suis pas policier. Nous sommes sur le terrain, du côté de ceux qui interviennent auprès de la clientèle sursitaire. Je vais limiter mes commentaires à ces quelques opinions que je vous ai émises et je suis ouvert à vos questions.

[Traduction]

La vice-présidente : Merci beaucoup, messieurs. Personne n'a demandé la parole, si bien que je vais poser des questions.

Les témoins précédents, et je suis sûre que vous les avez écoutés, ont dit qu'à leur connaissance, jamais une peine avec sursis n'avait été infligée à un accusé déclaré coupable de terrorisme ou à un membre d'une organisation criminelle. Est-ce que vous corroborez cela? Ma question s'adresse essentiellement aux chefs de police.

[Translation]

Mr. Pichette: Going from memory, since I do not have my reference information here, my colleague and I feel that the statement made earlier was true.

Senator Joyal: My question is for Mr. Pichette. You are asking us to amend the bill, if I understand correctly what I see on page 5. It seems to me that there is an important aspect that we need to focus on and bring into the debate. I am looking at the second paragraph; I have the English version.

[English]

We would like to caution against an amendment that adds another list of offences to those already found in the Criminal Code. As the CACP has observed before, the criminal law has reached unprecedented levels of complexity and is virtually unfathomable in places. We would therefore like to suggest an amendment that specifically ensures that all “criminal organization offences,” as defined in section 2 of the Criminal Code, be ineligible for conditional sentences.

[Translation]

Do you feel that there could be interpretation errors by crown prosecutors who would be interpreting Bill C-9 or the amended Bill C-9 and its effect on the nature of offences committed by criminal organizations under the Criminal Code?

Mr. Pichette: As you can appreciate, I am not in a position to presume how crown prosecutors might interpret the legislation. However, when we have police officers who may do street patrols and investigators called on to deal with crimes and determine the appropriate charges to be laid, it seems to us that the Criminal Code is already very complex.

Given my interpretation and the complexity of the Criminal Code, we would urge you, if our proposal is accepted, that it be written as simply possible so that those using it can understand its application and consequences.

Senator Joyal: So you are basing this on your experience; I imagine that you are not coming here today to make this representation to us, since I understand that the recommendation that you are making today was not submitted to the House of Commons.

Mr. Pichette: No, not that one.

Senator Joyal: It was the House of Commons that amended the government's original bill to add the type of offence in clause 742.1.

Mr. Pichette: Just give me two seconds.

Mr. Brabant: If I may, the association did appear before the House committee and pointed out at that time that the only criterion was 10 years. That excluded the offence under 467.11,

[Français]

M. Pichette : Basé sur notre mémoire, je n'ai pas mes banques de référence, mais selon mon collègue et moi-même, je pense que l'affirmation était vraie telle qu'elle a été formulée devant vous tout à l'heure.

Le sénateur Joyal : Je vais m'adresser à M. Pichette. Vous nous demandez d'amender le projet de loi. Si je comprends bien ce qui est exprimé à la page 5. Le texte de la page 5, car il me semble qu'il y a un élément important dont nous devons être saisis et sur lequel nous voudrions porter notre réflexion. C'est le deuxième paragraphe; j'ai la version anglaise.

[Traduction]

Nous appuyons en effet l'idée de ne pas ajouter une autre liste d'infractions à celles qui se trouvent déjà dans le Code. Ainsi que nous l'avons fait valoir, le droit criminel a atteint des niveaux inégalés en termes de complexité d'application. Nous suggérons en conséquence de simplement prévoir un amendement qui viendrait soustraire à l'application du sursis toute « infraction d'organisation criminelle » au sens de la définition prévue à l'article 2 du Code criminel.

[Français]

Est-ce que vous êtes d'avis qu'il pourrait y avoir des erreurs d'interprétation faites par les procureurs de la couronne, qui auraient à interpréter le projet de loi C-9 ou l'amendement que le projet de loi C-9 apporte au Code pénal sur la nature des offenses qui sont perpétrées par les organisations criminelles?

M. Pichette : Vous comprendrez que je suis mal placé pour présumer ce que les procureurs de la couronne pourraient interpréter. Par contre, lorsque nous avons des policiers et des policières qui peuvent être des patrouilleurs dans la rue ou des enquêteurs qui sont appelés à traiter des incidents criminels et à déterminer quelle devrait être l'accusation appropriée pour les faits sur lesquels ils ont été appelés à intervenir, notre prétention est de dire que le code est déjà fort complexe.

Selon mon interprétation et la complexité du Code criminel, on vous souligne que si vous retenez notre proposition, qu'elle soit rédigée le plus simple possible pour que ceux qui l'appliqueront puissent en apprécier la portée et les conséquences.

Le sénateur Joyal : Donc, sur la base de votre expérience et j'imagine que vous ne venez pas aujourd'hui nous faire cette représentation, car je comprends que la recommandation que vous nous faites aujourd'hui n'a pas été faite à la Chambre des communes.

M. Pichette : Non, pas celle-là.

Le sénateur Joyal : C'est la Chambre des communes qui a amendé le projet de loi original du gouvernement pour ajouter ce type d'infraction à l'article 742.1.

M. Pichette : Donnez-moi deux petites secondes.

M. Brabant : Si vous permettez, dans les faits, l'association a témoigné devant le comité des Communes et a fait remarquer, qu'à l'époque, il n'y avait que le critère de dix ans. Or, ce

which is participation in the activities of a criminal organization, which is punishable by five years in prison. We made those representations, and the bill was subsequently amended. The question of procedural rules may have come into play. That seems to be the situation.

I did not find any discussion about that, and it may be because I did not do enough research, but regarding the organized crime aspect, it is quite possible that a deliberate decision was made to maintain section 467.11 in the current system of conditional sentences. No one has raised that. It could be that it passed under the radar. The idea was to cover all criminal organization offences, but those punishable by a maximum of five years were overlooked. In any case, the bill that would have been passed by Parliament, either its original version or the amended one, is flawed in the same way, with all due respect, because that offence is not excluded.

Senator Joyal: Fine. So we can assume that when the amendment was made in the House of Commons, no one brought up the fact that the proposed wording excluded one type of offence related to organized crime, which you are suggesting should be included in the bill for practical reasons.

Mr. Brabant: Yes. From the point of view of legislative drafting, we feel strongly that the code needs to be coherent. And as I mentioned in my presentation, the three provisions, 467.11, 467.12 and 467.13 are treated the same way everywhere else, including with respect to sentencing. The sentencing provisions are the same, but there are all the police wiretap powers. Reverse onus for bail is closely related to sentencing, because other circumstances are taken into account. It would send a rather strange message if a distinction was made for that particular offence at that point.

Senator Joyal: At the outset, did you want to exclude criminal organization offenders from access to conditional sentences?

Mr. Pichette: I do not think so.

Mr. Brabant: Basically, we supported the bill because of the ten-year standard. However, concessions were made during the House of Commons committee hearings. We agreed that the standard could be too lenient in certain cases. We were mainly concerned with the most serious crimes.

Senator Joyal: Let me continue with Mr. Cusson and Mr. Altamas. I understand that your work with the Association des services de réhabilitation gives you first-hand experience with convicted offenders who are serving conditional sentences.

Mr. Altamas: That is correct.

critère excluait l'infraction prévue à l'article 467.11, qui est la participation aux activités d'organisation criminelle, laquelle est punissable de cinq ans. Ces représentations ont été faites et, par la suite, le projet de loi a été amendé. Remarquez qu'il était peut-être lié par des règles de procédure. C'est ce qui semble ressortir.

Je n'ai pas trouvé de discussion et c'est peut-être un défaut de recherche de ma part, mais concernant cet aspect du crime organisé, il est bien possible qu'on ait voulu sciemment et volontairement maintenir l'article 467.11 dans le régime actuel des ordonnances de sursis. Personne n'a soulevé cela. Il est possible que cela soit passé sous le radar. On voulait viser l'ensemble des infractions d'organisations criminelles sans avoir considéré que celles-ci étaient punissables par un maximum de cinq ans. Quel que soit, autrement dit, le projet de loi qui aurait été adopté par le Parlement, si cela avait été la première version ou la seconde, les deux à l'heure actuelle pèchent par le même défaut, avec respect, à savoir de ne pas exclure du régime cette infraction.

Le sénateur Joyal : D'accord. Donc il est à présumer que lorsqu'il y a eu un amendement apporté à la Chambre des communes, il n'y a pas eu d'attention exprimée sur la façon dont le libellé était proposé et qui avait pour effet d'exclure un type d'infraction relié au crime organisé que vous suggérez, en pratique, qui devrait être inclus dans le projet.

M. Brabant : Exact. Nous insistons, qu'en matière de rédaction législative, il est important que le code soit cohérent. Et comme je l'ai mentionné dans ma présentation, partout ailleurs, y compris dans les dispositions concernant les sentences, les trois articles, 467.11, 467.12 et 467.13, sont toujours traités de la même façon. En matière de sentence, c'est la même chose, mais il y a tous les pouvoirs policiers en matière d'écoute. Le renversement du fardeau en matière de remise en liberté provisoire est un sujet très rapproché de la sentence, car on considère d'autres circonstances. Ce serait lancer un message un peu étrange que de faire une distinction à ce moment concernant cette infraction.

Le sénateur Joyal : Est-ce que l'objectif d'exclure les infractions d'organisation criminelle de l'accessibilité au régime de sentence de sursis ou d'octroi de sursis de sentence était une réclamation que vous aviez faite à l'origine?

M. Pichette : Je ne crois pas.

M. Brabant : Nous avons appuyé le projet de loi en ce sens ou dans le fond, la norme des dix ans. Mais lors des audiences devant le comité des Communes il y a eu des concessions. Nous avons convenu que dans certains cas, il se pourrait que la norme soit trop large. Dans le cas des crimes les plus graves, c'était plutôt notre préoccupation.

Le sénateur Joyal : J'aimerais poursuivre avec M. Cusson et M. Altamas. Je comprends que dans l'exercice de vos responsabilités à l'Association des services de réhabilitation, vous avez une expérience directe avec les personnes reconnues coupables et qui purgent une sentence de sursis.

M. Altamas : C'est exact.

Senator Joyal: Last week, we received representatives from the Canadian Centre for Justice Statistics who gave us an approximate number of offenders serving conditional sentences who might not meet all the conditions. We received some tables, and this had to do with table 17 of their presentation. Let me read out the relevant paragraph:

[English]

Here we are looking at re-involvement after a sentence has been served. As we can see, for these jurisdictions, the proportion of probationers who returned to corrections within 24 months was a little lower than for those serving a conditional sentence, but the proportions are quite similar.

[Translation]

In other words, in your opinion, what factors would cause someone on a conditional sentence to commit another crime? Would it be because of inadequate services? Could the individual's potential for rehabilitation have been wrongly assessed? What are the barriers to rehabilitation? We heard the previous witnesses. Perhaps you have heard that poverty is a factor that can lead to criminal behaviour. You said that you had daily first-hand experience of the living conditions of these persons. In your opinion, what are the factors that contribute to recidivism?

Mr. Altimas: My current experience is mainly with the association, and I have had more experience on the ground with parolees than with people on suspended sentences. However, I am in touch with the members. As you said, we have experience, but we do not have a magic solution. I was told that a suspended sentence is probably a more severe measure than, for instance, a year in prison. Let me explain. An individual committed to imprisonment for a year who does not get paroled after having served two-thirds of his sentence is released without any conditions or supervision. If he has received a one year or 18-month conditional sentence of imprisonment, he is supervised during the entire period and he could be incarcerated again during this period for breaching the conditions, even if he has not committed an offence.

There is not much recidivism during periods of supervision. However, nothing guarantees that supervision solves all the problems and that the individual will not re-offend after the end of that period. We can only hope that repeat offences would be less serious than they would have been if we had not intervened, or that by keeping in touch with the offender, we can continue with our intervention in a different context.

There is no miracle solution. If I had an exact answer to your question, I would be a rich man. Human nature is sometimes unpredictable. However, it is possible to find means of prevention and intervention that do not unduly jeopardize public security.

Le sénateur Joyal : La semaine dernière, nous avons reçu les représentants du Service canadien de statistiques juridiques, qui nous ont donné de façon sommaire le nombre de condamnés avec sursis qui pouvaient ne pas respecter l'ensemble des conditions et d'après les tableaux qui nous ont été donnés, cela tournait selon le tableau 17 de leur présentation et je lis pour vous ce que le paragraphe disait :

[Traduction]

Il s'agit ici de récidive une fois que la peine a été purgée. Comme on peut le constater, dans ces administrations, la proportion des accusés en probation qui ont des démêlés avec la justice avant que ne s'écoulent deux ans après la première infraction est un peu inférieure à celle de ceux qui purgent une peine avec sursis, mais les proportions sont assez comparables.

[Français]

En d'autres mots, qu'est-ce qui, d'après vous, est un facteur qui induit une personne avec sursis à commettre un autre crime? Est-ce parce que les services sont insuffisants? Est-ce que l'évaluation a été mal faite sur les dispositions de cette personne à se réhabiliter? Quels facteurs militent contre la réhabilitation? On a entendu les témoins antérieurs. Vous avez peut-être entendu que la pauvreté était un facteur qui conduisait à la criminalité. Selon vous, qui dites avoir l'expérience du plancher et qui avez l'expérience quotidienne de ces conditions à l'intérieur desquelles les personnes vivent, quels sont les facteurs qui contribuent à cette récidive?

M. Altimas : Mon expérience actuelle est plus dans l'association et j'ai une expérience sur le terrain avec des libérés conditionnels, moins les sursitaires, mais je suis en contact avec les membres. Comme vous le dites, on a l'expérience, mais on n'a pas de baguette magique. On me dit que dans le cas du sursis, il s'agit d'une mesure qui est probablement plus sévère qu'un emprisonnement d'un an, par exemple. Je m'explique : si un individu est incarcéré pour une période d'un an et s'il n'obtient pas de libération conditionnelle au bout des deux tiers de sa peine, il sera libéré sans condition et sans surveillance. S'il est soumis à une sentence d'emprisonnement avec sursis d'un an ou de dix-huit mois, il sera surveillé pendant toute cette période et il pourrait être incarcéré de nouveau durant cette période pour un bris de condition avant même de commettre un délit.

Pendant la période de surveillance, il n'y a pas beaucoup de récidive. Il n'est pas garanti qu'à la fin de la période de surveillance tout soit réglé et que la personne ne récidivera pas. Nous espérons seulement que si toutefois il y a récidive, elle serait de moindre envergure que si nous n'étions pas intervenus, ou qu'un contact nous permettra de continuer à intervenir dans un autre contexte.

Il n'existe pas de solution miracle. Si j'avais une réponse exacte à votre question, je serais un homme riche. La nature humaine étant ce qu'elle est, les choses ne sont pas toujours prévisibles. Il est toutefois possible de se donner des moyens de prévenir et d'intervenir dans un contexte où la sécurité du public n'est pas mise en danger de façon indue.

I wish I could give you a more precise answer, but I do not think that I can.

Senator Joyal: Let us take your example of someone sentenced to a year in prison as compared to a conditional sentence with conditions that are more onerous than just a few months of community service without rehabilitation. When the media report that someone has been convicted and has received a conditional sentence, the public feels that the person gets released and can go home and carry on with his their usual activities. Very frequently, victims, their family and their friends think that justice has not been done.

Mr. Altimas: That is correct.

Senator Joyal: Since the system has existed for 10 years, why was this impression allowed to continue? Why can we not lessen it, or create a fair perception of the nature of conditional sentences?

Mr. Altimas: You are right in saying that the public does not fully understand what a conditional sentence involves. Studies have shown that well-informed people more often than not agree with conditional sentencing, because they understand what is involved.

Now why does the general public still not understand these measures, even after 10 years? That is a good question.

When we are called upon by the media, we always try to explain the situation. Nonetheless, we always have to start over from square one. As you know, serious crimes have an emotional impact. These emotions have an enormous influence on the criminal justice system.

We must endeavour to better inform the public and to make sure that people understand the situation.

A conditional sentence can sometimes be more onerous for the offender. Families of offenders have attested to this. Let us take, for instance, the spouse of someone serving a conditional sentence. She might get fed up with receiving phone calls at midnight to check whether her husband is at home. If he were in prison, she would not have to deal with such conditions.

Your question is excellent. In my opinion, we must give the public better information regarding these measures.

Senator Joyal: You said that you have mainly worked with parolees. Is it more difficult to rehabilitate someone who has been incarcerated than someone who has received a conditional sentence?

Mr. Altimas: Once again, I am afraid that there is no perfectly clear answer to your question. It all depends on the individual, on how many times they have been jailed, and on whether the individual is a chronic offender. Many factors must be considered.

J'aimerais répondre à votre question de façon plus précise, mais je pense que c'est impossible.

Le sénateur Joyal : Prenons votre exemple de la personne condamnée à un an de prison versus une sentence avec sursis et des conditions plus onéreuses que simplement quelques mois de service sans réhabilitation. Lorsque les médias rapportent qu'une personne a été trouvée coupable et que la sentence fut imposée avec sursis, l'opinion publique est sous l'impression que la personne est libérée et retourne chez elle vaquer à ses occupations habituelles. Très souvent, la victime, ses parents et ses amis croient que justice n'a pas été faite.

M. Altimas : C'est exact.

Le sénateur Joyal : Puisque le système existe depuis dix ans, pourquoi a-t-on laissé planer cette impression? Pourquoi ne sommes-nous pas en mesure de la diminuer ou de rétablir la perception juste de ce qu'est la sentence avec sursis?

M. Altimas : Vous avez raison en disant que le public ne saisit pas entièrement les implications de la sentence imposée avec sursis. Des études ont démontré que les gens informés sont plus souvent d'accord avec les sentences avec sursis, car elles en comprennent davantage les implications.

Pourquoi alors le public, de façon générale, ne comprend-il toujours pas cette mesure, même après dix ans? C'est une bonne question.

Lorsque nous sommes appelés à faire des déclarations aux médias, nous tentons toujours d'expliquer la situation. Toutefois, c'est un éternel recommencement. Comme vous le savez, les questions de criminalité et de délits graves provoquent des émois. Le système de justice pénale est influencé énormément par ces émotions.

Il faudrait faire un effort pour informer davantage et s'assurer que les gens comprennent la situation.

Le sursis est parfois, pour le délinquant, une sentence plus sérieuse. C'est d'ailleurs ce que les familles de ces délinquants nous ont confirmé. Prenons l'exemple de l'épouse d'une personne à qui l'on a imposé une mesure de sursis. Elle en aura parfois assez de recevoir des appels de vérification à minuit pour voir si son mari est à la maison. Alors que si celui-ci avait été incarcéré, elle n'aurait pas été aux prises avec ces conditions.

Votre question est excellente. À mon avis, il faudrait mieux informer le public sur cette mesure.

Le sénateur Joyal : Vous avez mentionné avoir travaillé davantage avec les personnes sous un régime de libération conditionnelle. Est-il plus difficile de réhabiliter une personne ayant fait de la prison qu'une personne qui fut condamnée avec sursis?

M. Altimas : Encore une fois, j'ai bien peur qu'il n'y ait pas de réponse absolue à votre question. Tout dépend de la personne, du nombre de périodes d'incarcération subies et s'il s'agit d'une personne chez qui la délinquance est incrustée. Plusieurs facteurs doivent être pris en considération.

Persons released from prison need to readapt and become accustomed once again to life on the outside. This factor does not come into play if the person has been released on a conditional discharge. Beyond doubt, incarceration causes a certain amount of damage. However, there is no general rule. I have seen offenders who behaved very well in prison, but who deserved to stay in prison nonetheless. On the other hand, I have seen individuals who did not behave so well, who were traumatized by their prison experience and who had problems that needed solving.

It is not easy to answer your question. An individual may not need to be incarcerated to protect the public because the offence is not sufficiently serious. If someone has enough resolve not to re-offend, we can avoid incarceration and take measures that are both restrictive and educational. This is also a less costly option.

Senator Joyal: That is the nature of our current dilemma. There are no perfectly clear solutions. Therefore, we must determine whether the system, as we know it, protects society better by systematically incarcerating people, or if we should rather assess these people's potential for rehabilitation by using professional services like yours. If individuals can be rehabilitated, if they can resume a normal life and become model citizens, it is a net gain for society.

According to the statistics, incarcerating people systematically does not guarantee more security for society. These people do not simply disappear. Sooner or later, they come back into the social fabric and they can be more dangerous than they were before.

Where must we draw the line? This is what we want to understand. Although we are not experts in this field, we are trying to determine what is the fair share of police responsibility in protecting citizens.

Where should we draw the line, given that the system seems to be working? We have not yet heard any witnesses say that the conditional sentencing system was not working.

You also mentioned the fact that a certain segment of public opinion believes that justice is not being done because there does not seem to be anything exemplary about conditional sentences. They do not seem to have the deterrent effect that sentences should have.

Thus, we are trying to find a way in which the system can function so as to ensure the security that it should ensure. In this context, we must nonetheless believe that detainees can eventually be rehabilitated because they will not spend the rest of their lives behind bars, unless they have committed the most serious of crimes.

I read the last recommendation in your brief. Here is what you recommend on page 8 of the English version:

Dans le cas d'une personne qui sort d'une période d'incarcération, il faudra une certaine réadaptation et une reprise du contact avec la vie en société. Il n'est pas nécessaire de tenir compte de ce facteur dans le cas d'une personne libérée avec sursis. Il est indéniable qu'un certain dommage est causé pendant la période d'incarcération. Toutefois, il n'existe pas de règle générale. J'ai vu des délinquants très ordonnés en prison, mais qui néanmoins méritent d'y rester. Par contre, j'en ai vu d'autres avec une conduite plus désordonnée, qui sont sortis de prison plutôt traumatisés et l'on a dû faire face à ce problème.

Il n'y a pas de réponse facile à votre question. Dans le cas d'une personne pour qui l'incarcération n'est pas nécessaire pour la protection du public et au sens de la gravité objective de son acte, dans le cas d'une personne ayant un minimum de motivation à ne pas commettre un délit dans les jours à venir, on peut éviter l'incarcération et appliquer des mesures à la fois restrictives et éducatives. Cette optique est également préférable sur le plan financier.

Le sénateur Joyal : C'est un peu le dilemme auquel nous sommes confrontés. Il n'y a pas de conclusion absolument probante. Nous devons donc déterminer si le système, tel qu'on le connaît, protège mieux la société en envoyant systématiquement les personnes en prison, ou si on ne devrait pas plutôt laisser la possibilité d'évaluer, par décision et en faisant appel à des services professionnels comme les vôtres, la capacité de réhabiliter ces gens. Une personne pouvant se réhabiliter, reprendre le cours normal de sa vie et redevenir un citoyen exemplaire représente un gain net pour la société.

D'après les statistiques, le fait de mettre les gens en prison systématiquement n'apporte aucune garantie de sécurité additionnelle pour la société. Ces gens ne disparaissent pas dans l'absolu. Ils reviennent dans le tissu social, un jour ou l'autre, et peuvent poser des dangers plus grands qu'antérieurement.

Où doit-on tracer la ligne? C'est ce que nous essayons de comprendre, en qualité de personnes non expertes qui essayent de poser un jugement équilibré en fonction des responsabilités des forces policières de protéger les citoyens.

Où doit-on tracer la ligne, dans un système qui semble fonctionner? Nous n'avons pas encore entendu de témoins nous dire que le système de peines avec sursis ne fonctionne pas.

Il y a l'élément dont vous avez parlé indiquant que dans certains milieux de l'opinion publique, on croit que justice n'est pas faite parce que le caractère exemplaire de la sentence ne semble pas contenu dans une sentence avec sursis. L'aspect dissuasion qui doit exister dans une sentence n'est pas présent.

Alors, on essaie de définir une capacité de fonctionner pour le système, de manière à mieux garantir les objectifs de sécurité que le système doit normalement atteindre, dans un contexte où, malgré tout, il faut croire que le détenu sera un jour réhabilité parce qu'il ne passera pas toute sa vie derrière les barreaux, à moins qu'il ait commis les crimes les plus sérieux.

Je lisais la dernière recommandation qui figure dans votre mémoire. À la page 8 de la version française, vous recommandez ce qui suit :

In order to determine the impact and effectiveness of conditional sentences, more accurately thorough research needs to be done. The issues to be investigated include not only the recidivism rate but also the social and economic impacts.

Therefore, you conclude that we do not have sufficient data at this time to change the system in a substantial way as proposed by Bill C-9.

Mr. Altimas: We have drawn that conclusion.

Mr. Cusson: Obviously, we drew that conclusion. We are very worried about depriving a judge of an instrument because in our view, in such cases, the judge is often the one who is best qualified for evaluating the situation.

The Canadian justice system is very much based on individualization, which is a very important principle, and this bill has set it aside. Moreover, we know that a system of minimum sentencing has been proposed for some of the most serious offences. This does not mean that we are comfortable with minimum sentences; however, a consistent justice system cannot do without them.

Regarding community-based sentences served under community-based supervision, let us not forget that community organizations are not only involved in supervision. They can offer other very useful services such as housing and other specific programs to meet specific needs. In some cases, a person serving a conditional sentence can have a much broader choice of available services.

Earlier, someone expressed concern over breaching conditions. I should point out that over the years requirements have become much more stringent with respect to offenders. I am not saying that that is a good or a bad thing, but there are more and more conditions attached to rulings. One should not conclude that a breach of conditions is a failure. On the contrary, when a breach of conditions has been observed, then appropriate measures are taken.

Conditions are tools that are being used precisely to avoid repeat behaviour. One should be cautious in interpreting this data.

[English]

Senator Joyal: In your experience, do you know of a case where a person received a conditional sentence and should have received a prison sentence?

[Translation]

Mr. Cusson: When we met with these people, they were not in a position to give us that kind of example. I am not saying that there are not any but we were not given these types of examples.

Afin de connaître de façon plus précise l'impact et l'efficacité de l'emprisonnement avec sursis, il serait important de procéder à des recherches approfondies. Il ne s'agit pas seulement d'évaluer le taux de récidive, mais d'en vérifier les impacts sociaux et économiques.

Vous concluez donc qu'on n'a pas suffisamment de données en ce moment pour modifier le système de façon importante, tel que le projet de loi C-9 le propose.

M. Altimas : C'est la conclusion à laquelle nous sommes arrivés.

M. Cusson : C'est évidemment la conclusion à laquelle nous sommes arrivés. Nous sommes très préoccupés par le fait d'enlever un outil au juge qui, selon nous, dans de tels cas, est souvent la personne la mieux placée pour évaluer la situation.

Le système de justice canadien se base beaucoup sur la question d'individualisation et c'est un principe extrêmement important, et le projet de loi vient un peu mettre cela de côté. De plus, on sait que pour certains délits qui ont été identifiés comme étant plus importants, il y a le système des sentences minimums qui a été mis de l'avant pour identifier certains délits précis. Cela ne veut pas dire que l'on est à l'aise avec la notion de sentences minimums, mais sur le plan de la cohérence et du système de justice, ces sentences existent.

Pour les gens qui profitent d'un sursis avec surveillance de la part d'organismes communautaires, il ne faut pas oublier que ces organismes ne font pas que de la surveillance. Ils peuvent offrir d'autres services qui pourraient être très bénéfiques tels des services d'hébergement au besoin et des programmes particuliers en fonction des problématiques. Dans certains cas, la personne qui profite du sursis peut donc avoir recours à une gamme beaucoup plus étendue de services.

Tantôt, quelqu'un soulevait une préoccupation par rapport au bris de conditions. Il faut voir qu'au fil des années, on est de plus en plus exigeants envers les sursitaires. Je ne dis pas que c'est une bonne ou une mauvaise chose, mais il y a de plus en plus de conditions assorties aux décisions. Il ne faudrait pas croire qu'un bris de condition est un constat d'échec. Au contraire, lorsqu'on se rend compte qu'il y a un bris de condition, c'est qu'une mesure appropriée suivra par la suite.

Les conditions sont des outils qu'on s'est donnés pour éviter justement qu'il y ait des récidives. Il faut quand même être prudent avec l'interprétation de ces données.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : D'après votre expérience, y a-t-il des accusés qui, ayant obtenu une peine avec sursis, auraient dû être incarcérés plutôt?

[Français]

M. Cusson : Lorsqu'on a rencontré nos intervenants, ils n'étaient pas en mesure de nous donner ce genre d'exemple. Je ne dis pas qu'il n'y en a pas, mais on ne nous a pas soumis ce genre d'exemple.

Mr. Altimas: The people we spoke to have not observed these kinds of blatant cases. I put the question directly to our people just as you expressed it and they were not able to come up with any cases.

[English]

Senator Baker: I have one question concerning the three sections of the Criminal Code that come under the definition “criminal organization offences.” Each is ineligible for conditional sentences in a way. Senator Joyal pointed out the reason for that, which, as Mr. Brabant said, was:

We would like to caution against an amendment that adds another list of offences to those already found in the Criminal Code. As the CACP has observed before, the criminal law has reached unprecedented levels of complexity and is virtually unfathomable in places.

Mr. Brabant, did you once represent the Quebec criminal defence lawyers association?

Mr. Brabant: I did.

Senator Baker: Before the Supreme Court of Canada?

Mr. Brabant: I did.

Senator Baker: You have appeared before the Supreme Court of Canada many times, have you not?

Mr. Brabant: I have.

Senator Baker: You are responsible for determinations against facially defective search warrants and beating down doors in the middle of the night.

Mr. Brabant: That was my first case.

Senator Baker: Yes and later, on the *Zito* case, you created new law on opening sealed packets.

Mr. Brabant: Yes.

Senator Baker: Then these laws came into the Criminal Code. Now, by law, the sealed packet has to be opened. There is no such thing anymore as not opening a sealed packet, and you are perhaps responsible for that change in the law. You are also responsible for the changes in the Criminal Code as it relates to search warrants.

Now you are saying, after I have created all those complexities in the Criminal Code, now we should stop. Is that what you are saying?

Mr. Brabant: I would say I have been hired precisely because of that reason.

Senator Baker: I was not sure if you were the Francis Brabant.

Mr. Brabant: I am.

Senator Baker: Well, well.

M. Altimas : Ceux à qui on a parlé n'ont pas vu de cas vraiment flagrants. J'ai posé la question directement à ces intervenants, à peu près comme vous l'avez posée, et aucun cas ne leur vient à l'esprit.

[Traduction]

Le sénateur Baker : Ma question porte sur les trois articles du Code criminel qui définissent « infraction d'organisation criminelle ». D'une certaine façon, les peines avec sursis sont interdites dans chaque cas. Le sénateur Joyal a donné la raison qui explique cela, car pour citer M. Brabant :

Nous appuyons en effet l'idée de ne pas ajouter une autre liste d'infractions à celles qui se trouvent déjà dans le Code. Ainsi que nous l'avons fait valoir, le droit criminel a atteint des niveaux inégaux en termes de complexité d'application.

Monsieur Brabant, avez-vous déjà représenté l'association des avocats de la défense du Québec?

M. Brabant : Oui.

Le sénateur Baker : Devant la Cour suprême du Canada?

M. Brabant : Oui.

Le sénateur Baker : Vous avez plaidé devant la Cour suprême du Canada à plusieurs reprises, n'est-ce pas?

M. Brabant : En effet.

Le sénateur Baker : Vous plaidez donc quand une décision concernant des mandats de perquisition comportant un vice de forme et l'investissement d'une résidence au milieu de la nuit a été rendue, n'est-ce pas?

M. Brabant : C'était ma première affaire.

Le sénateur Baker : En effet et plus tard, dans l'affaire *Zito*, vous avez apporté votre contribution au droit en ouvrant des colis scellés, n'est-ce pas?

M. Brabant : Oui.

Le sénateur Baker : Par la suite, des dispositions dans ce sens ont été ajoutées au Code criminel. Désormais, selon la loi, un paquet scellé doit être ouvert. Il est impossible désormais qu'on n'ouvre pas un paquet scellé, et vous avez sans doute le mérite d'avoir suscité cette modification à la loi. Les modifications au Code criminel concernant les mandats de perquisition sont également votre fait.

Voilà que maintenant après avoir apporté toutes ces complexités au Code criminel, vous préconisez que cela s'arrête. Est-ce que je me trompe?

M. Brabant : Je dirais que si j'ai été embauché, c'est précisément à cause de cela.

Le sénateur Baker : Je n'étais pas sûr que vous étiez le bon Francis Brabant.

M. Brabant : C'est moi.

Le sénateur Baker : Eh bien.

Mr. Brabant: You will notice that in my other life, the last case I pleaded with the defence bar was more than 10 years ago.

Senator Baker: It was the *Morales* case, was it not? Were you at *Morales* on behalf of the defence lawyers association?

Mr. Brabant: Yes, and the case of the *United States of America v. Cotroni*, which is a well-known extradition case.

Senator Baker: That was an incredible case.

Mr. Brabant: It was; I lost it.

Senator Baker: I know; we all know about that case. Getting back to the question, you are saying let us not complicate the Criminal Code any more; it is too complicated as it is. You, of all people, say “it is virtually unfathomable in places.”

However, surely your suggestion of taking three sections of the code and in one blanket, say these should not be eligible for conditional sentences, 467.11 to 467.13.

Let me read for you something by Edward Greenspan, the annotation. In reference to 467.12, he says, that this section creates the least serious of the criminal organization offences.

Is it not your argument that you are blanketing the entire scene again and you are not allowing the judge to have discretion? You are taking the least serious of these offences and lumping it in with the more serious offences in this presentation you have made to us today.

Mr. Brabant: If I may, this is what the Criminal Code does everywhere in the code. It does so with consecutive sentences; it does that also with parole. They are all treated together. In my opinion, it has just been forgotten. Our powers for wiretapping, for instance, 467.11 go with all the others.

All of those powers, even the reversal of burden for bail; all three are the same. Here you come with this conditional sentence order and you say that it is different now.

A conditional sentence order is not a constitutional right. I think we agree on that. I would say it is a measure of legislative policy. Section 742.1 was not enacted because of a decision from a court saying that the sentence system is unfair because it does not allow people to spend their jail time in their homes. It does not say that. It is legislative policy.

I am hearing that you are faced with a stark choice of all or nothing. May I suggest that the judge can still impose probation in two ways? I will turn to section 731. It is not necessarily jail.

Senator Baker: A conditional or unconditional discharge.

Mr. Brabant: Section 731 is in regard to making a probation order. You can “. . . suspend the passing of sentence and direct that the offender be released under conditions; . . .” or there is another way. “In addition to fining or sentencing the offender to

M. Brabant : Dans mes fonctions précédentes, la dernière affaire que j’ai plaidée pour la défense remonte à il y a plus de 10 ans.

Le sénateur Baker : C’était l’affaire *Morales*, n’est-ce pas? Vous défendiez *Morales* au nom de l’Association des avocats de la défense, n’est-ce pas?

M. Brabant : Oui, et dans l’affaire *États-Unis d’Amérique c. Cotroni*, qui est une affaire d’extradition bien connue.

Le sénateur Baker : C’était une affaire inouïe.

M. Brabant : En effet; j’ai perdu cette cause.

Le sénateur Baker : Je sais. Nous connaissons tous cette affaire. Je reviens à notre sujet. Vous préconisez qu’on ne complique pas le Code criminel davantage. Il est déjà trop compliqué. Personne d’autre que vous ne dit : « il a atteint des niveaux inégalés en termes de complexité d’application. »

Toutefois, vous préconisez que trois articles du Code criminel soient amalgamés quant à l’inadmissibilité à des peines avec sursis, à savoir les articles 467.11 à 467.13.

Permettez-moi de me référer à Edward Greenspan, à ce qu’il dit à propos de l’article 467.12. Il dit que cet article définit la moins grave des infractions d’organisation criminelle.

Ne préconisez-vous pas que tout soit amalgamé désormais, ne permettant pas au juge d’exercer sa discrétion? La moins grave de ces infractions serait désormais assimilée aux infractions plus graves, à en croire votre exposé aujourd’hui.

M. Brabant : Le Code criminel contient ce genre de disposition d’un bout à l’autre. C’est le cas des peines consécutives; c’est le cas de la libération conditionnelle. Tout est traité de la même façon. À mon avis, c’est un oubli en l’occurrence. Les pouvoirs qu’on nous confère pour les tables d’écoute, par exemple, en 467.11 sont dans le droit fil des autres.

Tous ces pouvoirs, y compris l’inversion du fardeau pour le cautionnement. Il n’y a aucune différence entre les trois. Et voilà que pour l’ordonnance de sursis, il y aurait une différence.

Une ordonnance de sursis n’est pas un droit constitutionnel. N’en convenez-vous pas? Je pense que c’est une mesure de politique législative. L’article 742.1 n’a pas été édicté parce que le tribunal avait décidé que le système de détermination de la peine était injuste, étant donné que les accusés ne peuvent pas purger leur peine à la maison. Il ne s’agit pas de cela. Il s’agit de politique législative.

J’ai l’impression que vous me dites que vous vous butez au difficile choix : tout ou rien. Je prétends que le juge peut encore accorder une probation de deux façons. Je me reporte à l’article 731. On n’y prévoit pas forcément une peine de prison.

Le sénateur Baker : Absolution inconditionnelle ou sous condition.

M. Brabant : L’article 731 porte sur l’ordonnance de probation. Vous pouvez « [...] surseoir au prononcé de la peine et ordonner que le délinquant soit libéré selon les conditions [...] » ou bien il y a une autre façon. « En plus d’infliger une amende au

imprisonment for a term not exceeding two years, direct that the offender comply with the conditions prescribed in the probation order.”

You still have the probation orders there when you decide, as the Supreme Court said, that social reintegration is the main concern. Our concern is that when the judge decides that a CSO is the right measure, he decides that imprisonment less than two years would be the right sentence. What we are saying, especially with criminal organization offences, is that if imprisonment is the right sentence when it comes to criminal organization offences, this person should spend his or her time in jail.

I was not prepared to speak to you in English this afternoon, but I am venturing.

[Translation]

Senator Nolin: Mr. Brabant, you can speak in French.

[English]

The Deputy Chairman: If you prefer, you may speak in French.

Mr. Brabant: I did plead one of my cases in English and it was not prudent.

[Translation]

Senator Nolin: That is why we are giving you the opportunity to speak in French.

[English]

Mr. Brabant: One of the French-speaking justices took me to my word and started to put questions to me in English. I will not tell you who he is. So I said: Nevermore, my young friend.

[Translation]

Then I will continue in French. Organized crime is the very antithesis of individualism. When you choose to participate in organized crime, you are giving up some of your individuality for the purposes of the organization. You are doing things for the organization. Now, as concerns sentencing, the plea would be: treat me as an individual when, in reality, I made the choice to adopt the values of and participate in criminal organization activities.

I think that applying individual characteristics to organized crime is contradictory. We think that when a judge decides that a prison term is indicated, then that prison term should be served within prison walls.

[English]

I heard this afternoon that conditional sentencing orders are harsher than prison. The Supreme Court has said that in principle they are harsher than probation and less severe than incarceration. Let us stick with what the Supreme Court says.

délinquant ou de le condamner à un emprisonnement maximal de deux ans, ordonner que le délinquant se conforme aux conditions prévues dans une ordonnance de probation. »

Il existe donc les ordonnances de probation car, comme l’a décrété la Cour suprême, la réintégration sociale est la principale préoccupation. Quand un juge décide qu’une ordonnance de sursis est la mesure qui s’impose, nous nous inquiétons qu’il décide qu’un emprisonnement de moins de deux ans soit la peine qui convient. Selon nous, si l’emprisonnement est la peine qui convient dans le cas des infractions d’organisation criminelle, l’accusé devrait purger sa peine derrière les barreaux.

Je ne m’attendais pas à vous parler en anglais cet après-midi mais je prends le risque.

[Français]

Le sénateur Nolin : Monsieur Brabant, vous pouvez parler en français.

[Traduction]

La vice-présidente : Si vous préférez, vous pouvez parler français.

M. Brabant : J’ai plaidé une fois en anglais, et ce n’était pas prudent.

[Français]

Le sénateur Nolin : C’est pour cela que nous vous offrons de parler en français.

[Traduction]

M. Brabant : Un des juges francophones m’a cru sur parole et a entrepris de me poser des questions en anglais. Je ne vous dirai pas son nom. C’est alors que je me suis dit : plus jamais.

[Français]

Alors, je vous le dis en français pour cette partie. Le crime organisé est l’antithèse de l’individualité. Lorsque vous choisissez de participer au crime organisé, vous abandonnez un peu de votre individualité au profit de l’organisation. Vous faites des choses pour l’organisation. Voici maintenant que, au niveau de la sentence, on voudrait plaider en disant : traitez-moi d’une façon tout à fait individuelle, alors qu’en réalité, j’ai fait le choix d’adopter les valeurs et de participer aux activités d’une organisation criminelle.

Cet élément d’individualisation, lorsqu’il est appliqué au crime organisé, est, je crois, une certaine forme d’antithèse. Et lorsque le juge décide que la prison s’impose, il nous semble que cette peine de prison devrait être purgée à l’intérieur des murs.

[Traduction]

J’ai entendu dire cet après-midi que les ordonnances de sursis étaient plus sévères que les peines d’emprisonnement. La Cour suprême a établi comme principe qu’elles étaient plus sévères que la probation et moins sévères que l’incarcération. Tenons-nous-en donc à ce qu’a décrété la Cour suprême.

We are saying that when the judge decides that the offence is so serious, it is not very palatable to the Canadian public, if the judge decides that prison is the right measure, that the term should be spent at home. It is perhaps an instinct.

Senator Baker: What is your point on wiretaps? I could not understand what you were saying.

Mr. Brabant: There are a few exceptions for the general regime of wiretap. For instance, for organized crime offences, you do not have to show that a wiretap is necessary.

Senator Baker: Suspicion.

Mr. Brabant: It is more than that. The ordinary criterion is necessity. Also, the authorizations do not have to be limited to 60 days. They can go up to a year. Also, disclosure of the fact that there was some wiretap can be postponed to a later time.

For all those infractions, the Criminal Code places 467.11 on the same footing as the others. We thought it was an anomaly.

I do not know if you want to hear me on organized crime, but I think it is undemocratic, unsocial and perverse. At some time we got lost in the discussion. I would also say that the message is important. Maybe you are asking yourself whether the system is really working.

Deterrence is another aspect. If a criminal is under the impression that he could have a conditional sentence order for such serious crimes, how are you to measure the real impact of the situation? Deterrence is everywhere in the Criminal Code, by the way.

The Deputy Chairman: Mr. Brabant, you yourself have said that conditional sentences, to your knowledge, have never been applied to any —

Mr. Brabant: You are right. I know that, except that the possibility is there.

Senator Baker: It could be there.

Mr. Brabant: It is there.

Senator Baker: Mr. Brabant has contributed a great deal to making the law in Canada.

The Deputy Chairman: Yes, in making it more complex.

Mr. Brabant: I do not want to sound like a grandfather.

Senator Baker: Many of these cases were back in the 1980s.

Mr. Brabant: When I started, the Criminal Code was half the thickness of the current Criminal Code. Some of you may remember the older *Martin's Criminal Code*, which was one inch thick. What we find nowadays are long lists of offences for DNA, wiretapping, and what have you. It has become very complicated. That is what we mean to say, that if you envisage another long list

Quand le juge décide que l'infraction est si grave qu'elle mérite l'emprisonnement, le public canadien a du mal à avaler que la peine soit purgée à la maison. C'est peut-être instinctif.

Le sénateur Baker : Quelle est votre opinion sur les tables d'écoute? Je n'ai pas compris ce que vous avez dit.

M. Brabant : Il y a quelques exceptions au régime général sur les tables d'écoute. Par exemple, pour les infractions d'organisation criminelle, il n'est pas besoin de démontrer que des tables d'écoute sont nécessaires.

Le sénateur Baker : Le soupçon.

M. Brabant : Ça va plus loin. Le critère usuel est la nécessité. En outre, les autorisations ne sont pas limitées à 60 jours. Cela peut aller jusqu'à un an. De plus, la divulgation du fait qu'on a eu recours à des tables d'écoute peut être reportée à plus tard.

Pour toutes ces infractions, le Code criminel met l'article 467.11 sur un pied d'égalité avec les autres. Nous avons pensé que c'était une anomalie.

Je ne sais pas si vous voulez entendre ce que j'ai à dire sur le crime organisé, mais j'estime que c'est non démocratique, asocial et pervers. Je pense que nous nous sommes perdus dans le dédale de la discussion. J'ajouterai que le message est important. Vous vous demandez peut-être si le système donne vraiment des résultats.

La dissuasion est un autre aspect. Comment véritablement mesurer l'impact de la situation si un criminel a l'impression qu'il encourt une ordonnance de sursis pour des crimes aussi graves? En fait, la dissuasion est partout dans le Code criminel.

La vice-présidente : Monsieur Brabant, vous avez dit qu'à votre connaissance, jamais on n'avait rendu d'ordonnance de sursis dans...

M. Brabant : C'est cela. C'est un fait, sauf que la possibilité existe.

Le sénateur Baker : Ce serait possible.

M. Brabant : Elle existe.

Le sénateur Baker : M. Brabant a apporté une grande contribution au droit canadien.

La vice-présidente : En effet, il l'a rendu plus complexe.

M. Brabant : Je ne veux pas qu'on pense que je suis un grand-père.

Le sénateur Baker : Beaucoup de ces affaires remontent aux années 80.

M. Brabant : Quand j'ai commencé ma carrière, le Code criminel était moitié moins épais que le Code actuel. Certains se souviennent sans doute du vieux *Code criminel Martin* qui avait un pouce d'épaisseur. Désormais, on y trouve une longue liste d'infractions, portant sur l'ADN, les tables d'écoute, et que sais-je encore. C'est devenu très compliqué. C'est ce que je voulais dire.

of offences that would be different from all others we have already in the Criminal Code, we would prefer that a general definition be given.

The Deputy Chairman: I thank you for that, but this bill does not contemplate another long list of offences. It is very short and concise bill.

We heard from the last group that less plea bargaining and fewer guilty pleas, which would be the result of this bill, would result in much higher costs for police forces, as well as a clogged court system. Do you agree with their comments?

Mr. Brabant: We do not have statistics to tell us that the conditional sentencing orders are the result of guilty pleas. In fact, as I said, a period of probation might be a proper order. For instance if you give a year of incarceration along with probation, that could also be the subject of negotiations, I would say. It is just a possibility. They are saying that maybe conditional sentencing orders would reduce the number of plea bargains; I would say that is a theoretical possibility.

The Deputy Chairman: Mr. Altimas, one man in the last group said that this bill is unnecessary; one of the witnesses said it is not warranted; and another said that this is a serious intrusion into the balanced Canadian judicial system. You have said yourself that it is an attempt to deal with a problem that does not exist.

Mr. Altimas: That is still our contention, namely that there was no major urgent problem that needed to be addressed, that there is no research to show such a problem, and that the measures in the Criminal Code seem to be working.

[Translation]

Senator Joyal: Mr. Brabant, in order to extend the scope of Bill C-9, you are suggesting that it refer to section 2 and the definition of criminal organization offences. If I read the definition of a criminal organization offence — and I am looking at Senator Nolin because when we adopted this definition in 2001, I believe he was present when that definition was discussed.

I will read section 2 of the Criminal Code:

[English]

“criminal organization offence” means

(a) an offence under section 467.11, 467.12 or 467.13 . . .

[Translation]

Thus, there are three types of offences referred to in relation to a criminal organization offence: the first deals with participation in an offence; the second deals with committing an offence and

Si vous songez à une longue liste d'infractions qui seraient différentes de toutes celles qui figurent déjà dans le Code criminel, nous préférierions que cela passe par une définition générale.

La vice-présidente : Merci, mais ce projet de loi n'inclut pas une autre longue liste d'infractions. C'est un projet de loi très court et très concis.

Le dernier groupe de témoins nous a dit que ce projet de loi aurait comme conséquence moins de négociations de plaidoyers, moins de plaidoyers de culpabilité, ce qui engendrerait des coûts plus élevés pour les services policiers, ainsi qu'un système judiciaire engorgé. Êtes-vous d'accord avec leurs commentaires?

M. Brabant : Nous n'avons pas de données qui démontrent que les ordonnances de sursis sont le résultat de plaidoyers de culpabilité. En effet, comme je l'ai dit, une période de probation serait peut-être une ordonnance correcte. Par exemple, un an d'incarcération avec probation pourrait aussi être le sujet de négociations. C'est simplement une possibilité. Ils disent que les ordonnances d'emprisonnement avec sursis pourraient réduire le nombre de négociations de plaidoyers? Je dirais qu'il s'agit d'une possibilité théorique.

La vice-présidente : Monsieur Altimas, un homme appartenant à ce dernier groupe a dit que le projet de loi n'est pas nécessaire; un autre témoin a dit que ce n'est pas justifié; et un autre a dit qu'il s'agissait d'une grave intrusion dans le système judiciaire canadien équilibré. Vous avez dit vous-même qu'il s'agit d'un effort de régler un problème qui n'existe pas.

M. Altimas : C'est ce que nous disons, c'est-à-dire qu'il n'y avait aucun problème sérieux et urgent qui avait besoin d'être résolu, qu'il n'y a pas de recherches qui démontrent que le problème existe, et que les mesures dans le Code criminel semblent fonctionner.

[Français]

Le sénateur Joyal : Monsieur Brabant, pour étendre la portée du projet de loi C-9, vous suggérez que l'on réfère à l'article 2 de la définition d'infraction de participation aux activités d'une organisation criminelle. Si je lis la définition d'infraction de participation aux activités d'une organisation criminelle... et je regarde le sénateur Nolin parce que lorsque nous avons adopté cette définition, en 2001, je crois qu'il était présent lors de la discussion de cette définition.

Je lis l'article 2 du Code criminel :

[Traduction]

« infraction d'organisation criminelle »

a) soit une infraction prévue aux articles 467.11, 467.12 ou 467.13 [...]

[Français]

Donc, nous retrouvons trois types d'infractions de participation aux activités d'une organisation criminelle : la première, traite de la participation à un crime; la deuxième,

the third deals with instructing the commission of an offence for a criminal organization.

The first — section 467.11 — is the least serious because subsection 3 states: “In determining whether an accused participates in or contributes to any activity of a criminal organization — I am translating the English text — the Court may consider, among other factors, whether the accused. . .” And I will read the text:

[English]

(a) uses a name, word, symbol or other representation that identifies, or is associated with, the criminal organization.

[Translation]

Therefore, if I wear a jacket with symbols representing a criminal organization — and once again I am looking at Senator Nolin because we discussed this — then it strikes me as being obvious that this offence is less serious than committing an offence or giving orders to commit an offence. That is probably why the sentence is lighter.

Under section 467.11, as you stated, the maximum sentence is five years. It strikes me that if an individual has been influenced by an association of criminal gangsters and this individual wears their symbols, and rents a room to a criminal association, then he is certainly committing a wrongful act. This is not necessarily the individual who will commit all the other acts that that criminal organization may want to commit in order to obtain proceeds, for example, selling drugs or becoming involved in prostitution rings.

As you stated, this is not a guideline, suspended sentences are automatically excluded. However, I do not think that it serves the purpose of reintegrating that citizen or that individual, if, in the opinion of the judge, this is a person who was simply drawn in and could possibly be rehabilitated; instead, that individual is being sent to prison, or to crime school for all intents and purposes.

Mr. Pichette: Most probably, as I mentioned.

Senator Nolin: Are you going to refer to section 467.1, where criminal organization is defined? That is the answer to Senator Joyal's question.

Senator Joyal, go to section 467.11.1, to the definition of “criminal organization”: group, however organized, that — now go directly to B — has as one of its main purposes or main activities the facilitation or commission of one or more serious offences.

That is where your concern lies, not for a petty theft but rather for a serious offence.

Mr. Brabant: Exactly. And I would like to draw the senator's attention to the fact that when you commit an offence, under section 467.11, this does not simply mean wearing a jacket or

traite de la commission d'un crime et, la troisième, traite de l'instruction pour commettre un crime à l'intérieur d'une organisation criminelle.

La première — article 467.11 — est la moins importante parce que le paragraphe 3 dit : « Quant on veut déterminer si une personne participe ou contribue à une activité d'une organisation criminelle — je traduis le texte anglais —, la Cour doit considérer, parmi d'autres facteurs, que l'accusé, par exemple [...] ». Et je lis le texte :

[Traduction]

a) l'accusé utilise un nom, un mot, un symbole ou une autre représentation qui identifie l'organisation criminelle ou y est associée.

[Français]

Donc, si je mets une veste avec des symboles qui identifient une organisation criminelle — et encore une fois, je me retourne vers le sénateur Nolin parce qu'on en avait discuté —, il me semble évident qu'une telle infraction est moins importante que de commettre un crime ou de donner l'ordre de commettre un crime. Et c'est probablement pourquoi la peine est beaucoup moins sévère.

Selon l'article 467.11.1, la peine maximale, comme vous le dites, est de cinq ans. Il me semble qu'une personne qui se laisse impressionner par une association de gangsters criminels et qui arbore ses symboles, qui loue un local à une association criminelle commet certainement un acte répréhensible. Il ne s'agit pas nécessairement d'une personne qui, en soi, commettra tous les autres gestes que l'organisation criminelle puisse vouloir commettre pour recueillir des fonds par exemple, vendre de la drogue ou s'impliquer dans des réseaux de prostitution.

Comme vous le dites, ce n'est pas une ligne directrice, on exclut automatiquement la condamnation avec sursis dans un tel cas. Toutefois, il ne m'apparaît peut-être pas servir les fins pour lesquelles on veut réintégrer ce citoyen ou cette personne si, dans l'opinion du juge, c'est une personne qui a été entraînée et qui offre des chances de réhabilitation alors qu'on l'enverrait en prison, où elle sera à l'école du crime à toutes fins utiles.

M. Pichette : Comme je l'ai mentionné, fort probablement.

Le sénateur Nolin : Allez-vous vous référer à l'article 467.1, où l'on définit l'organisation criminelle? C'est la réponse à l'interrogation du sénateur Joyal.

Sénateur Joyal, allez maintenant à l'article 467.11.1, à la définition de « organisation criminelle » : Groupe, quel qu'en soit le mode d'organisation — allez tout de suite à B —, dont l'un des objets principaux ou une des activités principales est de commettre ou de faciliter une ou plusieurs infractions graves.

C'est là que vous avez une préoccupation, ce n'est pas pour commettre un petit larcin, c'est pour commettre une infraction grave.

M. Brabant : Exact. Et j'aimerais attirer l'attention du sénateur sur le fait que lorsque vous commettez une effraction, selon l'article 467.11, ce n'est pas simplement de porter une veste ou

accompanying someone. The section says clearly — and this is in fact a challenge for the Crown to prove — and I will read it to you in French:

For the purpose of enhancing the ability of a criminal organization to facilitate or commit an indictable offence under this or any other act of Parliament.

Therefore, this is not simply an individual frequenting a criminal organization. This person is with criminals and can provide them with services.

When an individual is found to be guilty, this means that the judge has evidence — whether that was obtained through wiretapping or statements made to an agent source or through any other means — that this individual truly wanted to assist the organization in committing criminal acts.

I am impressed by this part of the article that can, of course, be difficult to prove. However, through certain means, under certain circumstances, a criminal act was being planned. That is why we think that it is more serious.

With respect to your concern about reintegration, we are not starting with a minimum sentence; the sentence for this offence is incarceration. As I mentioned, we are simply saying that given that probation is still possible, because section 731 applies to section 467.11, there is no minimum sentence at this time. The judge could easily suspend the passing of a sentence and grant probation, or even impose a fine with probation for cases at the other end of the spectrum. What concerns us is when the judge decides that this is a case that merits incarceration and the individual ends up serving his sentence at home.

I think that in the case of a criminal organization, if the judge went as far as saying that this case deserves imprisonment, then the sentence should be served in prison.

The Supreme Court of Canada stated clearly that this was a measure that was less serious than incarceration. There has to be some element of deterrence. That is what I am saying. It cannot be incarceration or nothing. For certain cases there could perhaps be other measures taken.

[English]

Senator Fraser: This is just a little piece of information for you, Mr. Brabant.

Mr. Brabant: Thank you.

Senator Fraser: I do not know my way around the Criminal Code, but last week the Centre for Justice Statistics told us that in 2003-04, chart 11, in almost 90 per cent of the cases of indictable offences with a conditional sentence the plea was guilty. That suggests to me that there might be a correlation between someone who pleads guilty and the decision of whether that person should get a conditional sentence. You do not

encore d'accompagner telle personne, l'article dit bien — et c'est d'ailleurs un défi pour la Couronne de le prouver — et je vais le lire en français :

Dans le but d'accroître la capacité de l'organisation, de faciliter ou de commettre un acte criminel prévu à la présente loi ou une autre loi fédérale.

Alors, il ne s'agit pas d'une personne qui côtoie une organisation criminelle, dans le fond, elle se tient avec des criminels et peut lui rendre des services.

Lorsqu'on trouve une telle personne coupable, c'est que le juge a devant lui la preuve — que ce soit par de l'écoute électronique ou encore des aveux faits à un agent source ou autre moyen — que cette personne voulait vraiment aider cette organisation à commettre des crimes.

Je suis impressionné par cette portion de l'article qui, bien sûr, peut être difficile à prouver, par contre avec certains moyens, certaines circonstances, c'est pourtant le crime qui est prévu. C'est la raison pour laquelle nous pensons que c'est quand même plus grave.

Afin de répondre à votre préoccupation concernant la réinsertion, on ne fait pas débiter avec une sentence minimum; finalement, la sentence pour cette infraction est l'incarcération. Comme je l'ai mentionné, on dit simplement que, vu que la probation est encore une mesure possible, parce que l'article 731 s'applique à l'article 467.11, il n'y a pas de minimum à l'heure actuelle. Le juge pourrait fort bien surseoir d'abord au prononcé de la sentence et donner une probation, ou encore donner une amende avec une probation dans les cas qui sont à l'autre extrémité du spectre. Ce qui nous préoccupe, c'est lorsque le juge décide qu'il s'agirait d'un cas d'incarcération et que la personne purge sa peine à la maison.

Je pense que dans le cas d'une organisation criminelle, si le juge a été aussi loin que de dire « voici un cas qui mérite la prison », je crois qu'à ce moment-là, la peine devrait être purgée à la prison.

La Cour suprême du Canada a bien dit que c'était une mesure qui était moins sérieuse que l'incarcération. Il faut qu'il y ait un élément de dissuasion. C'est un peu mon propos. Ce n'est pas l'incarcération ou rien. Pour les cas limites, il y aurait peut-être d'autres mesures.

[Traduction]

Le sénateur Fraser : Il s'agit de quelques renseignements pour vous, monsieur Brabant.

M. Brabant : Merci.

Le sénateur Fraser : Je ne connais pas très bien le Code criminel, mais la semaine dernière, le Centre canadien de la statistique juridique nous a dit qu'en 2003-2004, tableau n° 11, dans près de 90 p. 100 des cas d'actes criminels avec emprisonnement avec sursis, il y avait eu un plaidoyer de culpabilité. Cela me suggère qu'il y aurait peut-être une corrélation entre quelqu'un qui plaide coupable et la décision de

have to answer that but you said earlier that we did not have statistics. We have at least fragmentary statistics for 2003-04.

Mr. Brabant: Was that the result of plea bargaining? I do not know.

Senator Fraser: We do not know that but at least they did do it.

Mr. Brabant: It is a circumstance.

Senator Fraser: For what it is worth. You may want to ask the clerk to give you a copy of that brief. It was most interesting and was submitted to us on April 26 as part of the document.

Mr. Brabant: Thank you so much.

The Deputy Chairman: We can email the information to you, Mr. Brabant, because we do not have an extra copy tonight.

Mr. Brabant: The secretary has our coordinates.

The Deputy Chairman: Thank for your presentations on both sides of the story. It has been extremely interesting.

Senators, we will meet tomorrow at 10:45 a.m. to begin clause-by-clause consideration of Bill C-9. The clerk has received many requests from the press about the release Premier Graham's letter and brief. Although it is already a public document, she cannot do it without the provision of the committee. Are members agreed?

Senator Joyal: Is it in both languages?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 3, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-9, to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment), met this day at 10:50 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Deputy Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chairman: Honourable senators, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is here today for clause-by-clause consideration of Bill C-9, to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment).

This bill seeks to amend section 742.1 of the Criminal Code to provide that a person convicted of a serious personal injury offence as defined in section 752 of the Criminal Code, a terrorism offence or a criminal organization offence prosecuted by way of indictment for which the maximum term of imprisonment is 10 years or more is not eligible for a conditional sentence.

savoir si cet individu devrait obtenir un emprisonnement avec sursis. Vous n'avez pas besoin de répondre, mais vous avez dit tout à l'heure qu'il n'y a pas de données. Nous avons au moins quelques données pour 2003-2004.

M. Brabant : Était-ce le résultat d'une négociation de plaidoyer? Je ne sais pas.

Le sénateur Fraser : Nous ne le savons pas, mais au moins ils l'ont fait.

M. Brabant : Il s'agit d'une circonstance.

Le sénateur Fraser : Pour ce que ça vaut. Vous voulez peut-être demander à la greffière de vous donner un exemplaire de ce mémoire. C'était très intéressant et ça nous a été soumis le 26 avril avec le document.

M. Brabant : Merci beaucoup.

Le vice-président : Nous pouvons vous envoyer ces documents par courriel, monsieur Brabant, puisque nous n'avons aucun exemplaire supplémentaire ce soir.

M. Brabant : La secrétaire a nos coordonnées.

Le vice-président : Merci pour vos présentations sur les deux côtés. C'était très intéressant.

Sénateurs, nous allons nous réunir demain matin à 10 h 45 pour commencer l'étude article par article du projet de loi C-9. La greffière a déjà reçu beaucoup de demandes de la part des médias à propos de la lettre et le document du premier ministre Graham. Même s'il s'agit déjà d'un document public, elle ne peut le faire sans l'accord du comité. Les membres sont-ils d'accord?

Le sénateur Joyal : Est-ce que c'est dans les deux langues?

Des voix : D'accord.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 3 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis), se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour faire l'étude du projet de loi article par article.

Le sénateur Lorna Milne (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La vice-présidente : Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui pour faire l'étude article par article du projet de loi C-9 visant à modifier le Code criminel (emprisonnement avec sursis).

Le projet de loi vise à modifier l'article 742.1 du Code criminel afin qu'une infraction constituant des sévices graves à la personne au sens de l'article 752 de cette loi, une infraction de terrorisme ou une infraction d'organisation criminelle, selon le cas, poursuivie par mise en accusation et passible d'une peine maximale d'emprisonnement de dix ans ou plus, ne puisse faire l'objet d'un emprisonnement avec sursis.

We have now concluded our public hearings on this bill and have heard from all interested parties in relation to it. Is it agreed, honourable senators, that the committee proceed with its clause-by-clause consideration of Bill C-9?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall clause 1 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

The Deputy Chairman: It is agreed, on division.

Shall clause 2 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

The Deputy Chairman: On division.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall the bill carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

The Deputy Chairman: On division.

Does the committee wish to discuss the pending observations to the report?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: We will move in camera to discuss a draft report. Does the committee wish to discuss these observations publicly or in camera?

The committee continued in camera.

Nous avons maintenant terminé nos audiences publiques sur ce projet de loi et nous avons entendu toutes les parties intéressées. Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que nous procédions à l'étude article par article du projet de loi C-9?

Des voix : D'accord.

La vice-présidente : L'étude du titre est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

La vice-présidente : L'article 1 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Des voix : Avec dissidence.

La vice-présidente : Adopté avec dissidence.

L'article 2 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Des voix : Avec dissidence.

La vice-présidente : Adopté avec dissidence.

Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La vice-présidente : Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Des voix : Avec dissidence.

La vice-présidente : Adopté avec dissidence.

Le comité souhaite-t-il discuter d'observations à annexer au rapport?

Des voix : D'accord.

La vice-présidente : Nous allons poursuivre nos travaux à huis clos pour discuter d'un projet de rapport. Le comité souhaite-t-il le faire dans le cadre d'une séance publique ou à huis clos?

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, May 2, 2007

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

André Rady, Board Member.

Association québécoise des avocats et avocates de la défense:

Lucie Joncas, President;

Gilles Trudeau, Member.

Criminal Lawyers Association:

Russell Silverstein, Director.

Canadian Association of Chiefs of Police:

Francis Brabant, Legal Advisor, Office of the Deputy
Director-General, Criminal Investigations;

Pierre-Paul Pichette, Assistant Director, Chief of Service,
Corporate Operations Service.

Association des services de réhabilitation du Québec:

Patrick Altimas, Managing Director;

Jean-François Cusson, Coordinator, Programs and
Communications.

TÉMOINS

Le mercredi 2 mai 2007

Conseil canadien des avocats de la défense :

André Rady, membre du conseil d'administration.

Association québécoise des avocats et avocates de la défense :

Lucie Joncas, présidente;

Gilles Trudeau, membre.

Criminal Lawyers Association :

Russell Silverstein, directeur.

Association canadienne des chefs de police :

Francis Brabant, conseiller juridique, Bureau du directeur général
adjoint, Enquêtes criminelles;

Pierre-Paul Pichette, directeur adjoint, chef du Service des
opérations corporatives.

Association des services de réhabilitation du Québec :

Patrick Altimas, directeur général;

Jean-François Cusson, coordonnateur, Programmes et
communications.





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Wednesday, May 9, 2007
Thursday, May 10, 2007

Issue No. 27

Seventh meeting on:

Bill S-4, An Act to amend the
Constitution Act, 1867 (Senate tenure)

First meeting on:

Bill C-31, An Act to amend the Canada Elections Act
and the Public Service Employment Act

APPEARING:

Honourable Peter Van Loan, P.C., M.P.,
Leader of the Government in the House of Commons and
Minister for Democratic Reform

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Le mercredi 9 mai 2007
Le jeudi 10 mai 2007

Fascicule n° 27

Septième réunion concernant :

Le projet de loi S-4, Loi modifiant la
Loi constitutionnelle de 1867 (mandat des sénateurs)

Première réunion concernant :

Le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du
Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

COMPARAÎT :

L'honorable Peter Van Loan, C.P., député,
leader du gouvernement à la Chambre des communes et
ministre de la réforme démocratique

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Bryden	* LeBreton, P.C.
Fraser	(or Comeau)
Hays, P.C.	Nolin
* Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
(or Tardif)	Stratton

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cowan substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*May 8, 2007*).

The name of the Honourable Senator Tkachuk substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*May 9, 2007*).

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Tkachuk (*May 10, 2007*).

The name of the Honourable Senator Zimmer substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*May 10, 2007*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*May 10, 2007*).

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Zimmer (*May 10, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Bryden	* LeBreton, C.P.
Fraser	(ou Comeau)
Hays, C.P.	Nolin
* Hervieux-Payette, C.P.	Rivest
(ou Tardif)	Stratton

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 8 mai 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 9 mai 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Tkachuk (*le 10 mai 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Zimmer est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 10 mai 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 10 mai 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Zimmer (*le 10 mai 2007*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, March 21, 2007:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Nolin, seconded by the Honourable Senator Di Nino, for the second reading of Bill C-31, An Act to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Stratton, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 21 mars 2007 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Nolin, appuyée par l'honorable sénateur Di Nino, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Stratton, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 9, 2007

(68)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:14 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Bryden, Cowan, Fraser, Hays, P.C., Joyal, P.C., Milne, Oliver, Stratton and Tkachuk (11).

Other senator present: The Honourable Senator Smith, P.C. (1).

In attendance: Margaret Young and Jack Stilborn, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee met to discuss its future business.

The Chair made an opening statement.

Senator Stratton moved that the committee do now proceed to its clause-by-clause examination of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure).

After debate, the question being put on the motion it was negated on the following recorded vote:

YEAS: The Honourable Senators Andreychuk, Oliver, Stratton and Tkachuk — 4.

NAYS: The Honourable Senators Baker P.C., Bryden, Cowan, Fraser, Hays, P.C., Joyal P.C. and Milne — 7.

ABSTENTIONS: Nil.

Senator Milne moved that before proceeding to clause-by-clause consideration of Bill S-4, a letter be sent to all provincial premiers and that all provincial and federal government submissions and relevant transcripts relating to this committee's study on Bill S-4, be appended to said letter and that the letter invite the premiers to respond to the committee by May 31, 2007.

After debate, it was agreed that the draft letter to provincial premiers provided by Senator Milne be circulated to all members for their review.

At 5:24 p.m., the committee suspended.

At 5:31 p.m., the committee resumed.

Debate resumed on the motion of Senator Milne.

It was agreed that the draft letter be amended by including paragraphs 1, 2, 6, 7, 9 and 11 and deleting paragraphs 3, 4, 5, 8 and 10.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 9 mai 2007

(68)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 14, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Bryden, Cowan, Fraser, Hays, C.P., Joyal, C.P., Milne, Oliver, Stratton et Tkachuk (11).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Smith, C.P. (1).

Également présents : Margaret Young et Jack Stilborn, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité discute de ses travaux futurs.

Le président fait une déclaration.

Le sénateur Stratton propose que le comité entreprenne l'étude article par article du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs).

Après discussion, la motion, mise aux voix, est rejetée comme suit :

POUR : Les honorables sénateurs Andreychuk, Oliver, Stratton et Tkachuk — 4.

CONTRE : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Bryden, Cowan, Fraser, Hays, C.P., Joyal, C.P., et Milne — 7.

ABSTENTIONS : Aucune.

Le sénateur Milne propose qu'avant d'entreprendre l'étude article par article du projet de loi S-4, le comité fasse parvenir à tous les premiers ministres des provinces une lettre accompagnée des exposés présentés par les gouvernements fédéral et provinciaux et de la transcription des séances du comité portant sur le projet de loi S-4, et qu'il invite dans celle-ci les premiers ministres à faire connaître leur réponse d'ici le 31 mai 2007.

Après discussion, il est convenu de distribuer à tous les membres du comité, aux fins d'examen, l'ébauche de lettre préparée par le sénateur Milne à l'intention des premiers ministres des provinces.

À 17 h 24, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 31, le comité reprend ses travaux.

Le débat sur la motion du sénateur Milne reprend.

Il est convenu de modifier l'ébauche de lettre en y incluant les paragraphes 1, 2, 6, 7, 9 et 11 et en supprimant les paragraphes 3, 4, 5, 8 et 10.

It was agreed that the draft letter be amended by deleting the words "In view of the nature and weight of the testimony we have heard" from the beginning of paragraph 6.

It was agreed that the draft letter be amended by including the word "federal" after the words "to date from" in paragraph 7.

It was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final version of the letter and to make any necessary editorial, grammatical or translation changes as required and that the final version of the letter be sent to all provincial premiers, with the appended documents, by the Clerk, on behalf of the committee.

The question being put on the motion of Senator Milne as agreed to, it was adopted, on division.

Senator Stratton moved that the committee do proceed to its clause-by-clause consideration of Bill S-4 for certain on June 6, 2007.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of its future business.

At 6:06 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 10, 2007
(69)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:58 a.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Oliver, Rivest, Stratton and Zimmer (10).

Other senator present: The Honourable Senator Prud'homme, P.C. (1).

In attendance: Margaret Young and Wade Riordan Raaflaub, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 21, 2007, the committee began its consideration of Bill C-31, an Act to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act.

APPEARING:

Honorable Peter Van Loan, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister for Democratic Reform.

Il est convenu de modifier l'ébauche de lettre en supprimant les mots « Étant donné la nature et l'importance des témoignages que nous avons entendus », au début du paragraphe 6.

Il est convenu de modifier le projet de lettre en ajoutant le mot « fédéral » après le mot « gouvernements », au paragraphe 7.

Il est convenu que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version finale de la lettre avec tous les changements de forme, grammaticaux ou de traduction nécessaires, et que celle-ci soit envoyée à tous les premiers ministres des provinces, accompagnés des textes annexés, par la greffière, au nom du comité.

La motion du sénateur Milne, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le sénateur Stratton propose que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-4 le 6 juin 2007.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité discute de nouveau de ses travaux futurs.

À 18 h 6, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 10 mai 2007
(69)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 58, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Oliver, Rivest, Stratton et Zimmer (10).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Prud'homme, C.P. (1).

Également présents : Margaret Young et Wade Riordan Raaflaub, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 21 mars 2007, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

COMPARAÎT :

L'honorable Peter Van Loan, C.P., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre de la réforme démocratique.

*WITNESSES:**Privy Council Office:*

Matthew King, Assistant Secretary, Legislation and House Planning;

Natasha Kim, Senior Policy Advisor, Legislation and House Planning.

Department of Justice Canada:

Raymond MacCallum, Counsel, Human Rights Law Section.

Minister Van Loan made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 12:51 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*TÉMOINS :**Bureau du Conseil privé :*

Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation et planification parlementaire;

Natasha Kim, conseillère principale en politiques, Législation et planification parlementaire.

Ministère de la Justice Canada :

Raymond MacCallum, avocat, Section des droits de la personne.

Le ministre Van Loan fait une déclaration et, de concert avec les autres témoins, répond aux questions.

À 12 h 51, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 9, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), met this day at 4:14 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order. I do not see Senator Nolin.

Senator Stratton: Mr. Chairman, if I may, I move a motion that this committee give clause-by-clause consideration to Bill S-4.

The Chairman: First, I will make a few remarks.

Senator Stratton: There is a motion on the floor.

Senator Baker: The chair can make a few remarks.

The Chairman: I would like to give a little background, if I could, Senator Stratton, after which I will deal with your motion.

I would like to thank honourable senators for all the hard work and the thoughtful questions they have contributed to this committee's study of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure.) The bill was introduced in the Senate on May 30, 2006. A special committee was created by the Senate on June 21, 2006, to study the subject matter of the bill. That committee heard from 26 witnesses and sat for close to 30 hours holding public hearings with many recognized constitutional experts and experts on issues of Senate reform. Among these witnesses was the Prime Minister of Canada, who appeared on September 7, 2006, and described this bill as proposing "a modest but positive reform" for the Senate. All of the evidence of the constitutional experts forms part of the record of our committee.

We are rapidly approaching the one-year mark that this bill has been before the Senate, and I would like to urge honourable senators not to allow this bill to languish in committee any longer. This committee began its study of the bill on March 21, 2007. We have heard from 21 witnesses, during more than 15 hours of testimony.

All members of this committee were afforded an opportunity to contribute names of witnesses in order to draw academic, legal and constitutional experts from across Canada. We have completely exhausted our list of witnesses. The result was a lively and thorough exchange of ideas that has provided senators and Canadians alike with the wide breadth of opinions on what place this institution has in the Parliament of today.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 9 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), se réunit aujourd'hui à 16 h 14 pour procéder à l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Je ne vois pas le sénateur Nolin.

Le sénateur Stratton : Monsieur le président, si vous le permettez, je vais proposer que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-4.

Le président : D'abord, je vais faire quelques observations.

Le sénateur Stratton : Il y a une motion qui a été présentée.

Le sénateur Baker : Le président peut faire quelques observations.

Le président : J'aimerais parler un peu du contexte où s'inscrit le projet de loi, si vous le permettez, sénateur Stratton, après quoi je m'occuperai de votre motion.

Je tiens à remercier les honorables sénateurs de toute l'ardeur et la réflexion qu'ils ont su apporter à l'étude par le comité du projet S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs). Le projet de loi a été déposé au Sénat le 30 mai 2006. Le Sénat a créé le 21 juin 2006 un comité spécial chargé d'en examiner la teneur. Ce comité-là a entendu 26 témoins et tenu près de 30 heures d'audiences publiques auxquelles ont été conviés un grand nombre d'éminents constitutionnalistes et spécialistes des questions liées à la réforme d'un sénat. Parmi les témoins en question, citons le premier ministre du Canada, qui a comparu le 7 septembre 2006 et décrit le projet de loi comme étant « une réforme modeste mais constructive » du Sénat. Toutes les dépositions des constitutionnalistes figurent au compte rendu des travaux de notre comité.

Nous approchons rapidement de l'anniversaire du dépôt du projet de loi au Sénat, et j'inviterais vivement les honorables sénateurs à faire en sorte que ce projet de loi cesse de traîner au comité. Notre comité a commencé son étude du projet de loi le 21 mars 2007. Nous avons entendu 21 témoins sur plus de 15 heures.

Tous les membres du comité ont eu l'occasion de proposer des témoins, pour que nous puissions profiter des lumières d'universitaires, de juristes et de constitutionnalistes de tout le Canada. Nous avons achevé d'entendre tous les témoins. Cela a donné un échange d'idées vivant et rigoureux qui a permis aux sénateurs et aux Canadiens à la fois de prendre acte des avis fort variables tenus sur la place qu'occupe notre institution au sein du Parlement d'aujourd'hui.

I know that all honourable members of this committee join me in my wish to promote this institution and the important role that we can play in the minds of Canadians. It would be a great disservice to not perform our role as parliamentarians by not proceeding with this bill.

I remind honourable senators of rule 90 of the *Rules of the Senate of Canada*, which states, "A standing committee shall be empowered to enquire into and report upon such matters as are referred to it from time to time by the Senate . . ." Further, rule 98 of the *Rules of the Senate of Canada* states, "The committee to which a bill has been referred shall report the bill to the Senate."

We have now reached the end of our deliberations on Bill S-4 and in order to fulfill our mandate, the time has come for the committee to proceed to clause-by-clause consideration of the bill. It is during this phase that honourable senators can propose amendments or suggest observations.

I had intended to turn to Senator Milne, Deputy Chairman of the Legal Committee, but Senator Stratton has put a motion on the floor.

Senator Milne: Is it open for debate, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, it is.

Senator Joyal: Senator Stratton, could you repeat your motion, please.

Senator Stratton: I move that the committee now give clause-by-clause consideration to Bill S-4. There are only three clauses, so it will not take long.

Senator Milne: As you know, our caucus has been conferring over the last two weeks on this matter, and we have agreed that we are very concerned by the implications in the letter that Premier Graham sent to this committee, along with the accompanying legal position. We believe strongly that this committee should send this letter, along with the all of the provincial evidence presentations made to the special committee, and to this committee, to all premiers of Canada. For example, I believe a previous communication from the Province of Manitoba should be sent, along with all of the evidentiary material, to all the premiers of Canada.

We are not trying to delay this bill any more than absolutely possible and request the premiers respond before May 31. As a result, we will vote against this motion to proceed to clause-by-clause consideration.

The Chairman: Senator Bryden, Senator Baker had his hand up first. Do you mind?

Senator Bryden: The letter is a significant part of what has happened in the last week or two and I would like to propose that the letter from Premier Graham and his government's

Je sais que tous les membres du comité souhaitent comme moi promouvoir notre institution et le rôle important qu'elle peut jouer dans l'esprit des Canadiens. Nous manquerions gravement à notre devoir de parlementaires en ne procédant pas à l'étude du projet de loi.

Je rappelle aux honorables sénateurs l'article 90 du *Règlement du Sénat du Canada*, selon lequel « un comité permanent est autorisé à faire enquête et rapport sur toute question que le Sénat lui soumet de temps à autre... » Plus loin, à l'article 98, le *Règlement du Sénat du Canada* précise : « le comité chargé d'examiner un projet de loi doit en faire rapport au Sénat. »

Nous avons touché au terme de nos délibérations sur le projet de loi S-4 et, pour s'acquitter de son mandat, notre comité doit maintenant procéder à l'étude article par article du projet de loi. C'est à ce stade que les honorables sénateurs peuvent proposer des modifications ou formuler des observations.

J'avais l'intention de donner la parole au sénateur Milne, qui est vice-présidente du comité des affaires juridiques, mais le sénateur Stratton a présenté une motion.

Le sénateur Milne : Est-ce ouvert au débat, monsieur le président?

Le président : Oui.

Le sénateur Joyal : Sénateur Stratton, auriez-vous l'obligeance de répéter votre motion?

Le sénateur Stratton : Je propose que le comité procède maintenant à l'étude article par article du projet de loi S-4. Le projet de loi ne renferme que trois articles; cela ne prendra donc pas beaucoup de temps.

Le sénateur Milne : Comme vous le savez, notre caucus se réunit depuis deux semaines à ce sujet, et nous nous sommes entendus pour dire que les conséquences évoquées par le premier ministre Graham dans la lettre qu'il transmet au comité, ainsi que l'avis juridique dont elle s'accompagne, nous préoccupent beaucoup. Nous sommes convaincus que le comité devrait faire parvenir cette lettre à tous les premiers ministres des provinces du Canada, accompagnée des exposés faits par toutes les provinces au comité spécial et à notre comité à nous. Par exemple, je suis d'avis qu'une communication passée de la province du Manitoba devrait être envoyée, accompagnée de tout le matériel figurant au compte rendu, à chacun des premiers ministres provinciaux du Canada.

Nous essayons de ne pas retarder l'étude du projet de loi au-delà de ce qui est absolument nécessaire et nous demandons aux premiers ministres des provinces de répondre d'ici le 31 mai. De ce fait, nous allons voter contre la motion proposant l'étude article par article du projet de loi.

Le président : Sénateur Bryden, le sénateur Baker avait d'abord levé la main. Ça vous dérange?

Le sénateur Bryden : La lettre en question est un élément important de ce qui est arrivé depuis une semaine ou deux, et je proposerais que la lettre du premier ministre Graham et le

position paper on Bill S-4 be appended to the proceedings of the committee. It is not unusual to do so.

The Chairman: The document has been appended because it was submitted to the committee and already forms part of our record.

Senator Milne: It is part of the documents of the committee, but not appended to the committee proceedings of the day.

The Chairman: It is part of the records of this committee in its study of Bill S-4. It forms part of that record.

Senator Bryden: It is in a different bin than normal proceedings of the committee.

The Chairman: What difference does it make what bin it is in?

Senator Bryden: Maybe it has something to do with where I come from.

This is certainly one of the most significant submissions we have received. It is a very detailed submission by one of the smaller provinces. Senate-wise it is the same size as your province. We have 10 Senate seats and Saskatchewan has six. I am just trying to lighten this up. I would like to have it appended to the proceedings of today's meeting, if no one has any objection.

The Chairman: Honourable senators, is there agreement? Senator Andreychuk?

Senator Andreychuk: I have not heard of that being done. We allowed the letter to come into our hearings before. It has been in the newspapers. I do not quite understand what we are appending it to, today. I understand where you are coming from on it, but that is not where I am coming from.

Senator Bryden: Thank you, Mr. Chairman. I do not want to prolong this. If we get back to the chamber with this issue, then I may ask the chamber, with its permission, to allow me to read the submission into the record. I assume I can do that.

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Bryden: I was trying not to take up time.

Senator Andreychuk: Fair enough.

Senator Baker: Mr. Chairman, in support of Senator Milne's motion, I was somewhat surprised when I read the letter from the New Brunswick premier. He made reference to this committee and to another committee of the Senate, and their findings. He took great exception to the bill that is before us. It would be a worthwhile exercise to solicit opinions of the other premiers and allow them to read the very thorough opinion of the government of the Province of New Brunswick. It also puts a date on the record. We had never placed a date of reference on this legislation. If I understand Senator Milne correctly, May 31 is the deadline. If the premiers do not wish to respond, then their views will not be taken into consideration. It certainly sets a deadline, and at that point we will know where the Premier of

document énonçant la position de son gouvernement sur le projet de loi S-4 soient annexés aux délibérations du comité. Il n'est pas inhabituel de procéder ainsi.

Le président : Le document a été annexé parce qu'il a été remis au comité et il figure déjà au compte rendu de nos travaux.

Le sénateur Milne : C'est un élément des documents du comité, mais il n'a pas été annexé au procès-verbal de la journée.

Le président : C'est un élément des dossiers du comité dans le cadre de son étude du projet de loi S-4. Ça fait partie de ce dossier.

Le sénateur Bryden : Ce n'est pas dans la même boîte que les délibérations habituelles du comité.

Le président : Quelle différence peut avoir cette question de boîte?

Le sénateur Bryden : Peut-être que ça a à voir avec l'endroit d'où je viens.

C'est certes l'un des documents les plus importants qu'on nous ait remis. C'est un mémoire très détaillé provenant de l'une des petites provinces. Aux fins du Sénat, cette province a la même taille que la vôtre. Nous avons dix sièges au Sénat, et la Saskatchewan en a six. J'essaie seulement d'alléger un peu les choses. J'aimerais que ce soit annexé au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui, si personne ne s'y oppose.

Le président : Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord? Sénateur Andreychuk?

Le sénateur Andreychuk : Je ne savais pas qu'on pouvait faire ça. Nous vous avons permis que la lettre soit versée au compte rendu avant. Elle a été publiée dans les journaux. Je ne comprends pas tout à fait à quoi nous l'annexons aujourd'hui. Je comprends ce que vous voulez faire, mais je ne suis pas du même avis.

Le sénateur Bryden : Merci, monsieur le président. Je ne veux pas prolonger cette histoire. Si nous renvoyons la question à la chambre, je demanderai peut-être alors à la chambre, avec sa permission, de lire le document pour qu'il puisse figurer dans le compte rendu. Je présume que je peux faire cela.

Le sénateur Andreychuk : Oui.

Le sénateur Bryden : Je n'essayais pas d'égrainer le temps.

Le sénateur Andreychuk : D'accord.

Le sénateur Baker : Monsieur le président, en guise d'appui à la motion du sénateur Milne... j'ai été un peu surpris quand j'ai lu la lettre du premier ministre du Nouveau-Brunswick. Il y parle de notre comité et d'un autre comité du Sénat, et des conclusions des comités en question. Il s'inscrit vraiment en faux contre le projet de loi que nous avons devant les yeux. Il vaudrait la peine de solliciter l'avis des autres premiers ministres provinciaux et leur permettre de faire la lecture de cet avis très fouillé du gouvernement de la province du Nouveau-Brunswick. De même, cela permet de mettre une date au compte rendu. Nous n'avons jamais inscrit de date de référence sur ce projet de loi. Si je comprends bien les propos du sénateur Milne, la date limite serait le 31 mai. Si les premiers ministres provinciaux ne souhaitent

Newfoundland and Labrador and the other premiers stand on this issue, so we can then make a thorough reference of this bill to the Senate.

The Chairman: Thank you, Senator Baker. Senator Milne, could I have a copy so I could see the wording.

Senator Milne: This is what I read and I have just my notes.

The Chairman: I did not hear the date before, but Senator Baker referred to a date. Could you read it again?

Senator Milne: We will send a letter to the premiers of the provinces inviting their input on this matter, giving them a cut-off date so we can receive the reply before May 31. In a package along with this letter with suggested wording, we will send along copies of Premier Graham's letter and the legal opinion. We received letters from Premier Danny Williams, and the testimony of four different provinces and the report of the special committee. They have all the information with a request to reply before May 31.

The Chairman: Do you mean May 31, 2007?

Senator Milne: Yes.

Senator Baker: Get that on the record.

Senator Hays: You also have Premier MacDonald's response to the special committee.

The Chairman: I wish to read a copy of the letter that was sent to the premiers. This letter is dated March 13, 2007, and addressed to the Honourable Dalton McGuinty, Premier of Ontario. I would like to read three paragraphs honourable senators so you can see what this committee has done.

As you know, the Government of Canada has introduced Bill S-4 in the Senate to amend the Constitution Act, 1867 by introducing renewable eight-year terms for all new senators to replace the current formula whereby senators serve until age 75. Current senators would continue to serve to age 75. The government is of the view that this change can be implemented by Parliament acting alone, and the Prime Minister has indicated that this bill is the first step in a more comprehensive reform that will include Senate elections.

On June 21, 2006, a special Senate committee was struck to study Senate reform, and after hearing testimony from expert witnesses from across Canada, submitted a report in October 2006. The order of reference on Bill S-4 was subsequently referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on February 20, 2007, and accordingly, the committee will begin its examination of Bill S-4 on March 21, 2007.

pas répondre à l'appel, leur point de vue ne sera pas pris en considération. Certes, cela établit un délai et, à ce moment-là, nous saurons ce qu'en pense le premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador et tous les autres premiers ministres, pour que nous puissions renvoyer le projet de loi au Sénat après en avoir fait un examen rigoureux.

Le président : Merci, sénateur Baker. Sénateur Milne, puis-je en avoir une copie, pour voir comment c'est formulé.

Le sénateur Milne : C'est ce que j'ai lu et je n'ai que mes notes.

Le président : Je n'ai pas saisi la date tout à l'heure, mais le sénateur Baker a précisé une date. Pourriez-vous lire cela à nouveau?

Le sénateur Milne : Nous allons envoyer une lettre aux premiers ministres des provinces les invitant à donner leur avis sur cette question, en précisant une date limite, c'est-à-dire que nous devons recevoir la réponse d'ici le 31 mai. Dans l'envoi comprenant la lettre avec la formulation proposée, nous inclurons un exemplaire de la lettre et de l'avis juridique du premier ministre Graham. Nous avons reçu les lettres du premier ministre Danny Williams, puis il y a la déposition de quatre provinces différentes et le rapport du comité spécial. Ils auront ainsi en main toutes les informations voulues et seront appelés à réagir d'ici le 31 mai.

Le président : Vous voulez dire le 31 mai 2007?

Le sénateur Milne : Oui.

Le sénateur Baker : Faites inscrire cela au compte rendu.

Le sénateur Hays : Vous avez aussi la réaction du premier ministre MacDonald au travail du comité spécial.

Le président : J'aimerais lire un exemplaire de la lettre qui a été envoyée au premier ministre des provinces. Cette lettre-ci est datée du 13 mars 2007 et s'adresse à l'honorable Dalton McGuinty, premier ministre de l'Ontario. J'aimerais en lire trois paragraphes, honorables sénateurs, pour que vous puissiez constater ce que le comité a fait.

Comme vous le savez, le gouvernement du Canada a déposé le projet de loi S-4 au Sénat. Il s'agit de modifier la Loi constitutionnelle de 1867 pour y prévoir des mandats renouvelables de huit ans pour tous les sénateurs, en remplacement de la formule actuelle, où les sénateurs siègent jusqu'à l'âge de 75 ans. Les sénateurs déjà en place siègeraient toujours jusqu'à l'âge de 75 ans. Le gouvernement est d'avis que le Parlement peut adopter de lui-même cette modification, et le premier ministre a signalé que le projet de loi est la première mesure d'une réforme plus globale qui comprendra des élections au Sénat.

Le 21 juin 2006, un comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat a été mis sur pied. Après avoir entendu le témoignage de spécialistes de tout le Canada, celui-ci a remis son rapport en octobre 2006. L'ordre de renvoi sur le projet de loi S-4 a alors été remis au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le 20 février 2007; par conséquent, le comité entamera son examen du projet de loi S-4 le 21 mars 2007.

The *Rules of the Senate* stipulate that provinces or territories having a special interest in a matter before the Senate should be invited to make a written or verbal representation. The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the added benefit of incorporating the prior testimony and/or submissions that were made to the Special Committee on Senate Reform as part of its current study, but nonetheless, the members of the committee would welcome any additional submissions that you might have if you could provide them to the clerk of the committee no later than Friday, March 23, 2007.

For additional information, please feel free to contact the clerk of the committee, Shaila Anwar at the address as follows.

It was signed by Shaila Anwar, the clerk. An identical copy of this letter has been sent to every premier of the provinces of Canada. The letter is dated March 13, giving a deadline of March 23, 2007.

Senator Fraser: The issue is that a very significant number of senators have found that the response by the Government of New Brunswick has cast a new and different light on this matter. A significant number of senators — many of whom have been following this issue very closely for months now — thought that it would be appropriate to go back to the provinces to say, “We have this new submission, which you may wish to consider.” I respect that view.

We cannot demand that they respond. Some of them may not respond at all; some of them may send a letter saying that their opinion is unchanged. Others may wish to consider the very reasoned and detailed arguments put forward by the Government of New Brunswick. I think it is important to respect the sense that the opportunity should be given. As Senator Milne suggested, we are not talking about a long period of time. We are talking about three weeks, or less. We have come this far and surely it is worthwhile to take that one final step.

Senator Andreychuk: I find all of this to be highly unusual. The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs was given the bill to study its constitutional and legal implications. I think we have discharged our duties. We called the witnesses. We made an agreement that the evidence from the other committee would be applied. It has the same full weight. We respect our colleagues on that committee. We added the evidence of witnesses who put different perspectives on the subject. We finished hearing the witnesses.

First, we heard from senators opposite that they needed time to consult. We were then told that there would be a caucus meeting, and then there was a second caucus meeting. We were assured that we had come together and in fact, we talked about it. I raised the point that we were looking for a compromise.

Selon le *Règlement du Sénat*, lorsqu’une question dont est saisi le Sénat présente un intérêt particulier pour les provinces ou les territoires, il faut inviter les gouvernements concernés à présenter des observations écrites ou verbales. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a la chance, dans le cadre de son étude actuelle, de compter sur les témoignages et mémoires présentés au Comité spécial sur la réforme du Sénat; néanmoins, les membres du comité vous sauraient gré de faire parvenir toute déclaration supplémentaire à la greffière du comité d’ici le vendredi 23 mars 2007.

Pour de plus amples renseignements, n’hésitez pas à communiquer avec la greffière du comité, Mme Shaila Anwar, aux coordonnées qui suivent.

Et c’est signé Shaila Anwar, greffière. Un exemplaire identique de cette lettre a été envoyé à tous les premiers ministres des provinces du Canada. La lettre est datée du 13 mars et elle fixe le délai de réponse au 23 mars 2007.

Le sénateur Fraser : Ce qu’il faut savoir, c’est qu’un nombre très important de sénateurs ont constaté que la réponse du gouvernement du Nouveau-Brunswick jette sur la question un éclairage nouveau et différent. Un nombre important de sénateurs — dont bon nombre suivent la question de très près depuis des mois — ont cru qu’il conviendrait de renvoyer la balle aux provinces pour dire : « Nous avons ce nouvel avis, que vous allez peut-être vouloir envisager. » Je respecte ce point de vue.

Nous ne pouvons exiger qu’elles répondent. Certaines d’entre elles ne répondront peut-être pas du tout; d’autres pourront envoyer une lettre pour dire que leur avis demeure le même. D’autres encore voudront peut-être prendre connaissance des arguments très raisonnés et très détaillés mis de l’avant par le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Je crois qu’il importe de respecter l’idée qu’il faut donner aux gens l’occasion de réagir. Comme le sénateur Milne l’a laissé entendre, il n’est pas question d’une longue période. Il s’agit de trois semaines ou moins. Nous en sommes rendus jusque-là et, à coup sûr, il vaut la peine de faire une dernière démarche.

Le sénateur Andreychuk : Tout cela me paraît très inhabituel. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles s’est vu confier un projet de loi dont il doit étudier les conséquences constitutionnelles et juridiques. Je crois que nous nous sommes acquittés de nos fonctions. Nous avons convoqué les témoins. Nous avons convenu du fait que les témoignages des deux comités peuvent s’appliquer. Ils sont de valeur égale et s’appliquent pleinement. Nous respectons nos collègues membres de ce comité. Nous avons ajouté la déposition de témoins qui expriment un point de vue différent sur le sujet. Nous avons achevé d’entendre les témoins.

D’abord, nous avons entendu les sénateurs de l’autre côté dire qu’ils avaient besoin de plus de temps pour consulter. Ensuite, on nous a dit qu’il y aurait une réunion du caucus, puis il y a eu une deuxième réunion du caucus. On nous a assuré qu’il y avait entente et, de fait, nous en avons parlé. J’ai fait valoir que nous

I said that our job is to dialogue, to debate, and to try to reach a consensus and compromise, but if not it should go to the House.

The work of the committee is to put forward any amendments that it deems appropriate. We do not know if you are going to put amendments in it or not, but our work of examination must stop at some point.

I have the benefit of 14 years experience in the Senate and I do not recall an instance where government business was held up because our side could not come to an agreement. The new wrinkle really offends what I think the committee should be doing. We invited premiers, as we do, to give their points of view. Some did; some did not. We respect those who did; we respect those who did not.

Premier Graham sent a letter to Senator Oliver. It was distributed to us. We have had time to deliberate on the letter. I do not think it is our role — in fact, I find it highly questionable that our role would be to send out the letter to the other premiers and ask them what they think about it. It is not our job to confront one premier with the point of view of another premier. It is simply not a negotiation with premiers.

I respect that others may think that certain constitutional provisions involve the provinces. I respectfully think this is a bill that does not have that in it. I respect your differences, but I think we cannot engage in a consultation process between premiers. To me, that is outrageous, and it has not been done before.

With respect, Premier Graham has put his opinion in writing. I am reflecting on it, but I think it is time to move on and have a debate on the evidence that has been presented to the committee; otherwise, we will always get more evidence to deliberate.

I do not put Premier Graham's comments aside; I take them very seriously. I think the letter and the attachments speak for themselves. I think we should report to the House where the differences can be aired. We will not gain anything from delaying any further.

I find it very unusual that we were told, "Well, maybe Wednesday. Maybe Tuesday," and now May 31, only to get replies back, and then to meet. We already adjourned once over a summer. I do not think that this is the way the Senate and, in particular, this committee normally operates. We either agree or disagree, but I think it is time for our opinion, not other people's opinions.

voulions en arriver à un compromis. J'ai dit que notre travail consistait à avoir un dialogue, un débat, et à essayer d'en arriver à un consensus et à un compromis, mais que, sinon, la question devrait être renvoyée à la Chambre.

Le travail du comité consiste à mettre de l'avant toute modification qu'il juge appropriée. Nous ne savons pas si nous devons prévoir des modifications ou non, mais notre étude doit s'arrêter à un moment donné.

J'ai l'avantage d'avoir 14 ans d'expérience au Sénat et je ne me souviens pas d'un cas où les affaires émanant du gouvernement ont été retardées parce que nous n'arrivions pas à nous entendre. Cette nouveauté va vraiment à l'encontre de ce qui me paraît être la tâche du comité. Nous avons invité des premiers ministres provinciaux à exprimer leurs points de vue, comme il est notre devoir de le faire. Certains en ont profité; d'autres, non. Nous respectons ceux qui ont répondu à l'appel. Nous respectons ceux qui ne l'ont pas fait.

Le premier ministre Graham a envoyé une lettre au sénateur Oliver. Cette lettre nous a été remise. Nous avons eu le temps de débattre de la lettre. Je ne crois pas qu'il nous appartient — de fait, il est très douteux de croire qu'il nous appartiendrait d'envoyer la lettre aux autres premiers ministres et de leur demander ce qu'ils en pensent. Confronter le point de vue d'un premier ministre provincial avec celui d'un autre n'est pas notre travail. Il ne s'agit tout simplement pas de négociations avec les premiers ministres provinciaux.

Je respecte le fait que d'autres personnes peuvent croire que les provinces sont parties à certaines dispositions constitutionnelles. Je crois respectueusement que c'est là un élément qui n'entre pas en jeu dans le cas du projet de loi que nous avons devant les yeux. Je respecte vos différences, mais je ne crois pas que nous puissions lancer un processus de consultation des premiers ministres provinciaux. Cela me paraît dépasser les bornes. C'est du jamais vu.

Avec respect, je vous dirais que le premier ministre Graham a couché par écrit son avis. J'ai réfléchi, mais je crois que le moment est venu de passer à autre chose et de tenir un débat sur les exposés qui ont été faits à l'intention du comité; sinon, il y aura toujours d'autres déclarations à recevoir en vue d'en débattre.

Je n'écarte pas les observations du premier ministre Graham; je le prends très au sérieux. Je crois que la lettre et les annexes sont éloquentes sur ce point. Je crois que nous devrions renvoyer l'affaire à la Chambre, là où les différences peuvent être mises au jour. Nous n'allons rien tirer du fait de retarder encore la démarche.

Je crois qu'il est très inhabituel qu'on nous ait dit : « Eh bien, ce sera peut-être mercredi. Peut-être mardi... » et maintenant c'est le 31 mai, seulement pour les réponses qu'il faut obtenir, puis il faut que le comité se réunisse de nouveau. Nous avons déjà suspendu les travaux pendant un été. Ça ne me paraît pas être la façon de faire habituelle du Sénat, ni, en particulier, de notre comité. Nous pouvons être d'accord ou non sur l'affaire, mais je crois que le moment est venu d'exprimer notre avis à nous et non de solliciter l'avis des autres.

With respect, I will support the motion of Senator Stratton for some other reasonable approach of time frames, but not to engage in cross debate between premiers. That is not our job.

We have to decide how this chamber, will operate. If we are going to tweak and say that one of the premiers does not quite agree and, therefore, we should not act, with respect, I do not think that is what we have done in the past, and I do not think we should do it now. We should seriously consider their comments, but it is time to move on. I cannot see that we can delay this committee any further. Otherwise, it would mean that we would never decide on anything.

Senator Tkachuk: I was a member of the first committee, ably chaired by Senator Hays, which studied this matter and brought forth recommendations. I came to this committee because I would like to vote on this matter.

Senator Hays, there were many times when we did not want to vote and you could use closure — and we did many, many times — to force a vote on an issue. We all happily voted, although maybe disagreed with some of the timing on it. To use a majority in the opposition to prevent a vote was a serious thing, but that is what you are doing. You can call it anything you want. We invited provincial government representation in the first committee, I do not know how long ago. They had many opportunities to make presentations or to come before us, and some did. Ontario came and there have been others.

You did the same when you started the committee here. People made representation. I agree with Senator Andreychuk. There seems to be nothing to gain by saying, “My, this is so brilliant we want to share this with you to see what you think.” If he is concerned about the matter, the premier could have sent that to other premiers in the country and let them deal with it.

We are a federal government and a federal institution. The provinces have had plenty of opportunity to make a presentation to us on what I think is a matter of tenure. You may disagree with the length of the tenure. Make an amendment, but do not hide behind your larger numbers and tell me that I cannot vote in the Senate. If you disagree with the bill, let us bring it to the Senate floor and vote on it. It has been a year. If you do not like it, you can make an amendment, or you can vote it down. Bring it to the floor of the Senate. It is time this committee quit meeting on this issue. It has been talked about for a whole year now. I do not know how many more speeches we must listen to on the Senate floor about this issue. There are many

Avec tout le respect que je vous dois, j'appuie la motion du sénateur Stratton en faveur d'une autre approche raisonnable en ce qui concerne les délais, mais non pas pour susciter un débat croisé entre les premiers ministres des provinces. Ce n'est pas notre travail.

Nous devons décider de la façon dont notre chambre va fonctionner. S'il faut bricoler les projets de loi et se dire, voilà, un des premiers ministres n'est pas d'accord, nous n'allons donc pas agir, avec le respect que je vous dois, je dirais... Nous n'avons pas fait cela dans le passé et, à mon avis, nous ne devrions pas le faire maintenant. Nous devrions envisager avec sérieux les observations formulées, mais le moment est venu de passer à l'étape suivante. Je ne vois pas en quoi nous pouvons retarder encore les travaux du comité. Sinon, cela veut dire que nous n'allons jamais décider de rien.

Le sénateur Tkachuk : J'ai siégé au premier comité, que le sénateur Hays a dirigé de main de maître et qui a étudié la question et présenté des recommandations. Je suis venu travailler à ce comité parce que je souhaite voter sur la question.

Sénateur Hays, il y eu bon nombre de fois où nous ne voulions pas mettre la question aux voix et que la clôture pouvait être appliquée — nous l'avons fait très, très souvent — pour provoquer un vote. Nous étions tous heureux de voter, même si certaines personnes n'étaient peut-être pas d'accord avec le moment choisi. Recourir à la majorité de l'opposition pour prévenir un vote représente un acte sérieux, mais c'est ce que vous faites. On peut bien baptiser la procédure autrement. Nous avons invité les provinces à présenter leurs points de vue au premier comité, je ne sais plus quand exactement. Ils ont eu bien des occasions de présenter des observations ou de venir témoigner, et certaines en ont profité. L'Ontario s'est présentée, et d'autres aussi.

Vous avez fait de même au moment où le comité s'est lancé. Les gens ont fait valoir leurs points de vue. Je suis d'accord avec le sénateur Andreychuk. Il semble n'y avoir rien à tirer du fait de dire : « Dieu du ciel, ce document est si brillant que nous voulons vous en faire part, pour savoir ce que vous en pensez. » Si la question le préoccupe, le premier ministre aurait pu envoyer la lettre aux autres premiers ministres des provinces, puis, à ce moment-là, qu'ils s'organisent entre eux.

Nous sommes le gouvernement fédéral, une institution fédérale. Les provinces ont eu toutes sortes d'occasions de nous signaler leurs points de vue sur la question de la durée du mandat des sénateurs. Vous n'êtes peut-être pas d'accord avec la durée du mandat. Faites alors une modification, mais ne profitez pas du fait d'être nombreux en me disant que je ne peux voter au Sénat. Si vous n'êtes pas d'accord avec le projet de loi, renvoyons celui-ci au Sénat pour qu'il y ait un vote. Ça fait un an que ça dure. Si vous n'êtes pas d'accord, vous pouvez apporter une modification, sinon voter contre le projet de loi. Renvoyez-le au Sénat. Le moment est venu pour le comité de cesser de se réunir à ce sujet. Nous avons passé une année entière à en débattre. Je ne sais pas

senators; give them a chance to speak, too. That is what you are preventing on doing by taking this thing all the way down.

That is what I have to say, Mr. Chairman. I am very, very disappointed about what is going on in this committee, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, that was asked to do the study, should have done that study and then brought their report back and not used your numbers to delay the vote. That is what is happening here, and no matter how you cover it, we all know it is happening.

Senator Andreychuk: It concerned me last week, when members were debating another inquiry or a motion and referred to this study. It seems to me that if we are to talk about Bill S-4, we should do so properly before the committee. I am not talking about the ongoing report from Senator Hays' committee. I am talking about the motion where the Prime Minister should be appointing more senators. Within that debate, they were referring to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. They referred to what this committee has been doing and to Bill S-4. It seems to me it is a disjointed debate.

With respect, we should conclude our work, and then there should be the full debate in the Senate. I felt very awkward that the debate about the content of the bill and its constitutionality was on the floor rather than being concluded here. We conclude our business and then have a fulsome debate in the Senate.

Senator Baker: What Senator Andreychuk said is not correct as it relates to the way the bill has been handled. The chair has clearly outlined to the committee what this committee did in relation to opinions from provincial governments, and he clearly outlined to the committee that all premiers received a letter. All premiers received a deadline for submitting a response concerning this bill; that deadline was March 23, as the chair said. All of the premiers had the same opportunity to respond. A month after that deadline, a provincial premier sent a very thorough response to this committee. We accept his letter and his thorough constitutional analysis. If we had rejected it by saying, "Too late, a month ago was the deadline," that would have been one thing, but in accepting his presentation, there is such a thing, as you know, as procedural fairness. If he is to be given that opportunity, then at least this committee has a legal responsibility to go back to every other premier and say, "Look, we accepted the premier of New Brunswick's submission after the deadline." It is called procedural fairness or natural justice.

Senator Stratton: That is absolute justice.

combien de discours nous devons écouter encore au Sénat même sur la question. Les sénateurs sont nombreux; donnez-leur l'occasion de parler aussi. C'est ce que vous empêchez en poussant les choses jusqu'à cet extrême.

C'est ce que j'avais à dire, monsieur le président. Je suis très, très déçu par ce qui se passe au comité au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui a été appelé à étudier le projet de loi, qui aurait dû réaliser l'étude en question et renvoyer son rapport au Sénat et non pas profiter du fait de compter suffisamment de membres pour retarder le vote. C'est ce qui se passe ici, quoi que vous fassiez pour dissimuler la chose; nous voyons tous que cela se fait.

Le sénateur Andreychuk : Je m'en suis inquiétée la semaine dernière, au moment où les membres débattaient d'une autre enquête ou motion et qu'il a été question de cette étude. Il me semble que, si nous devons traiter du projet de loi S-4, il faut le faire comme il se doit en comité. Je ne parle pas du rapport qui se prépare au comité du sénateur Hays. Je parle de la motion selon laquelle le premier ministre du Canada devrait nommer davantage de sénateurs. Dans le contexte de ce débat, il a été question du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Il a été question de ce que fait le comité et du projet de loi S-4. À mes yeux, ce sont deux questions disjointes.

Avec le respect que je vous dois, je dirais que nous devrions achever nos travaux, puis il y aurait alors un débat en bonne et due forme au Sénat. J'étais très mal à l'aise à l'idée que le débat sur la teneur du projet de loi et sa constitutionnalité soit soulevé, plutôt que conclu ici. Nous devons conclure nos travaux, puis il y aura un débat en bonne et due forme au Sénat.

Le sénateur Baker : La manière dont le sénateur Andreychuk dépeint le traitement du projet de loi n'est pas juste. Le président a exposé clairement au comité ce que le comité a fait en rapport avec les avis provenant des gouvernements provinciaux — et il a exposé clairement au comité le fait que tous les premiers ministres des provinces ont reçu une lettre. Tous les premiers ministres des provinces ont été informés de la date limite pour réagir au projet de loi; la date limite en question était le 23 mars, comme l'a dit le président. Tous les premiers ministres des provinces ont eu l'occasion de réagir. Un mois après le délai, un premier ministre d'une province fait parvenir à notre comité une réponse très fouillée. Nous acceptons sa lettre et son analyse constitutionnelle empreinte de rigueur. Si nous la rejetions en disant : « Trop tard, le délai, c'était il y a un mois », ce serait une chose, mais, en l'acceptant, nous honorons un principe qui s'appelle, comme vous le savez, l'équité procédurale. S'il est question de lui donner l'occasion d'agir ainsi à lui, tout au moins, le comité est légalement responsable de se tourner de nouveau vers les autres premiers ministres des provinces pour dire : « Écoutez, nous avons accepté après le délai imparti le mémoire du premier ministre du Nouveau-Brunswick. » Ça s'appelle l'équité procédurale ou la justice naturelle.

Le sénateur Stratton : C'est de justice absolue qu'il faudrait parler.

Senator Baker: In order to be fair to all these other premiers, we have to go back and give them the same opportunity. It is only three weeks, senator.

Senator Andreychuk: With respect, that is not the case. We can always add to the evidence. We could have not taken his letter in, but this committee does not operate that way, on this side or your side. We accepted it, and we gave it due notice.

Senator Milne: Our caucus considers the letter from the premier of New Brunswick to be so important to regional areas of this country that we feel it is incumbent upon us to poll the premiers once again. With the permission of the chair, I will distribute a copy of the letter that we suggest should accompany an information bundle forwarded to premiers of the provinces. I have the letter here in both official languages.

The Chairman: Could you tell us who wrote the letter and the essence of the message?

Senator Milne: The members of the committee wrote it.

The Chairman: The Liberal members of this committee wrote the letter.

Senator Milne: That is correct. It would have to be signed, of course, by both you and I and the chair of the committee, if it is accepted by the committee. Do you want me to read it out? I will do that.

The Chairman: Could you summarize it? You can circulate it, but I would like to hear the essence of it now.

Senator Milne: It reads as follows:

We are writing on behalf of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to bring you up to date on the status of our study of Bill S-4 Since we first wrote you on March 13, 2007, our committee has heard testimony. . . . Last week, we received a detailed submission from Premier Graham of New Brunswick indicating his government's conclusion, based on the jurisprudence that the Parliament of Canada does not have the constitutional authority to proceed unilaterally with this proposed change. His government believes that the provinces must give their assent.

When the Senate was debating Bill S-4 at second reading, the major concern of many senators was whether Parliament has the authority to adopt this constitutional amendment unilaterally pursuant to section 44 of the Constitutional Act, 1982.

The Chairman: Is it in both languages?

Senator Milne: It is.

The Chairman: Are those all the points you wish to make?

Le sénateur Baker : Pour être juste envers tous les autres premiers ministres des provinces, nous devons leur donner la même occasion. Ce n'est qu'une durée de trois semaines, sénateur.

Le sénateur Andreychuk : Avec respect, je dirai que ce n'est pas le cas. Nous pouvons toujours ajouter des éléments au témoignage. Nous aurions pu ne pas accepter cette lettre, mais le comité ne fonctionne pas de cette façon, ni de ce côté ni de l'autre. Nous l'avons acceptée, et nous lui avons donné une attention raisonnable.

Le sénateur Milne : Notre caucus estime que la lettre du premier ministre du Nouveau-Brunswick est à ce point importante du point de vue des gens du pays qu'il nous appartient, selon nous, de sonder les premiers ministres des provinces à nouveau. Avec la permission du président, je vais distribuer un exemplaire de la lettre que nous proposons d'inclure dans un envoi à l'intention des premiers ministres des provinces. J'ai ici la lettre, qui est rédigée dans les deux langues officielles.

Le président : Pouvez-vous dire qui a rédigé la lettre et quelle est l'essence du message qui y figure?

Le sénateur Milne : Ce sont les membres du comité qui l'ont rédigée.

Le président : Les membres libéraux du comité ont rédigé la lettre.

Le sénateur Milne : C'est cela. Bien entendu, il faudrait que la lettre soit signée, qu'elle porte votre signature et la mienne et aussi celle du président du comité, dans la mesure où la lettre est acceptée par le comité. Voulez-vous que je la lise à haute voix? Je le ferai.

Le président : Pouvez-vous la résumer? Vous pouvez la faire circuler, mais j'aimerais savoir tout de suite quelle en est la teneur?

Le sénateur Milne : Ça se lit comme suit :

Nous vous écrivons au nom du Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles dans le but de vous tenir informés de notre étude du projet de loi S-4. Depuis que nous vous avons écrit la première fois le 13 mars 2007, notre comité a reçu des témoignages [...] la semaine dernière, nous avons reçu un témoignage détaillé de la part du premier ministre Graham du Nouveau-Brunswick. S'appuyant sur la jurisprudence, son gouvernement en conclut que le Parlement du Canada n'a pas l'autorité constitutionnelle pour procéder avec la modification proposée. Son gouvernement est d'avis que les provinces doivent donner leur consentement.

Au Sénat, lors du débat en deuxième lecture du projet de loi S-4, la principale préoccupation soulevée par nombre de sénateurs était de savoir si le Parlement avait l'autorité unilatérale d'adopter cet amendement constitutionnel, conformément à l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le président : C'est rédigé dans les deux langues officielles?

Le sénateur Milne : Oui.

Le président : Ce sont là tous les points que vous vouliez soulever?

Senator Milne: Yes, I wanted colleagues to have a copy of this letter.

Senator Joyal: I think this committee has had an opportunity to review the two main issues upon which we wanted to concentrate. The first issue is does Parliament under section 44 have the power to enact Bill S-4? The second issue is if it does not have the authority under Bill S-4, which aspect of Bill S-4 could be amended to meet the constitutional test? That has been the recurring question that has been asked of the 21 witnesses that we have had the benefit of hearing.

Many of those witnesses, especially among the legal experts, and I think there were 15, came with well-documented briefs that raised concerns about Bill S-4. They raised the constitutionality of the bill on the basis that the bill, as drafted, would have an impact on the essential characteristics of the Senate. Some witnesses expanded on the possible impact of Bill S-4 on the essential characteristics of the Senate; I refer especially to some of the political scientists.

When we terminated the list of witnesses we had agreed upon, Premier Graham sent us not only a letter but also a legal brief on behalf of the Government of New Brunswick. The title of his brief is, *Position Paper of the Government of New Brunswick*. This brief is from a government in one of the regions of Canada where the representation of minority interests and regional interests is important. New Brunswick and I do not want to offend senators from New Brunswick, is a small province in terms of population and has the opportunity to play a significant role in the Senate because of the number of senators from that province. They are very concerned about the constitutionality of Bill S-4.

If the provinces, witnesses and constitutional experts had arrived at the conclusion that the bill meets the constitutional tests of section 44 of the Constitution Act, 1982, we would certainly not be in the position we are in today.

The bulk of experts and witnesses have told us that the bill as drafted raises major constitutional issues. For example, if the bill is to stand as is, a majority of experts and the premier of New Brunswick conclude that the bill is beyond section 44 of the Constitution.

If we come to the same conclusion I think it is fair that we offer the other premiers the same opportunity. Premiers that are directly challenged by Bill S-4 as drafted should have an opportunity to reflect and come back to us in a reasonable amount of time on the conclusions we have heard from the experts and from the Premier of New Brunswick.

Le sénateur Milne : Oui, je voulais que mes collègues aient une copie de cette lettre.

Le sénateur Joyal : Je crois que notre comité a eu l'occasion d'examiner les deux questions principales auxquelles nous souhaitions prêter notre attention. La première question consiste à savoir si le Parlement, en application de l'article 44, est habilité à édicter le projet de loi S-4? Dans la mesure où il ne serait pas habilité à le faire, la deuxième consiste à savoir quel aspect du projet de loi S-4 il faudrait modifier pour répondre au critère de la constitutionnalité. C'est la question récurrente, celle qui a été posée aux 21 témoins venus éclairer nos audiences.

Bon nombre des témoins en question, surtout les juristes, et je crois qu'il y en a eu 15, ont présenté des mémoires très fouillés qui soulèvent des préoccupations au sujet du projet de loi S-4. Ils soulèvent la question de la constitutionnalité du projet de loi du fait que, sous la forme où il se trouve, il aurait un impact sur des traits essentiels du Sénat. Certains témoins ont parlé plus à fond de l'impact possible du projet de loi S-4 sur les caractéristiques essentielles du Sénat; j'évoque en particulier certains des politologues.

Après que nous avons accueilli le témoignage de toutes les personnes figurant dans la liste sur laquelle nous nous étions entendus, le premier ministre Graham nous a transmis non seulement une lettre, mais aussi un mémoire à caractère juridique au nom du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Le titre de son mémoire est *Position Paper of the Government of New Brunswick*. Voilà un mémoire qui provient d'un gouvernement situé dans une des régions du Canada où la représentation des intérêts minoritaires et des intérêts régionaux est importante. Le Nouveau-Brunswick — je ne souhaite pas insulter les sénateurs originaires du Nouveau-Brunswick — est une petite province sur le plan démographique. Elle a eu l'occasion de jouer un rôle important au Sénat en raison du nombre de sénateurs qu'elle y compte. Les gens là-bas se soucient beaucoup de la constitutionnalité du projet de loi S-4.

Si les provinces, les témoins et les constitutionnalistes avaient conclu que le projet de loi répond aux critères de constitutionnalité énoncés à l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982, nous ne nous trouverions certainement pas dans la situation où nous nous trouvons aujourd'hui.

L'essentiel des spécialistes et des témoins nous ont dit que le projet de loi sous sa forme actuelle soulève d'importantes questions constitutionnelles. Par exemple, s'il demeure tel quel, une majorité de spécialistes et le premier ministre du Nouveau-Brunswick concluent qu'il échappe à l'article 44 de la Constitution.

Si nous tirons la meilleure conclusion, je crois qu'il convient de donner aux autres premiers ministres la même occasion de réagir. Les premiers ministres provinciaux qui sont touchés directement par le projet de loi S-4 sous sa forme actuelle devraient avoir l'occasion d'y réfléchir et de nous faire parvenir après un délai raisonnable leurs observations sur les conclusions que nous ont fournies les spécialistes et le premier ministre du Nouveau-Brunswick.

As you have clearly stated, the *Rules of the Senate* invite us to do so. Appendix 1 reads:

That, whenever a bill or the subject-matter of a bill is being considered by a committee of the Senate in which, in the opinion of the committee, a province or territory has a special interest, alone or with other provinces or territories, then, as a general policy, the government of that province or territory or such other provinces or territories should, where practicable, be invited by the committee to make written or verbal representations to the committee and any province or territory that replies in the affirmative should be given a reasonable opportunity to do so.

That is Appendix 1, a change brought to the Senate rules on May 30, 2005. It has been on the Senate book for a long period of time.

The Chairman: We have written to every province. I have read the letter sent to every province.

Senator Stratton: This is the third time, senator. The third time. Think about it.

Senator Joyal: The point I want to make, and honourable senators can disagree — I respect that — is that we have a province that concludes the bill as drafted does not meet the constitutional test. Provinces rely on the Senate as the chamber that embodies the federal principle of regional and provincial representation and they should have an opportunity to share that concern with the other provinces.

The draft letter we received today reads, “Consequently, I respectfully request that you reply as soon as possible and in any event before May 31, 2007.” That is not an outrageous deadline in terms of when provinces or territories are requested to answer. It is a limited deadline.

If honourable senators want to stand by their position, they may not even acknowledge receipt of the letters. Other senators may want to draw observations. Considering where we are in our work, I think it is a fair and reasonable approach to follow. That is why I think this letter seems to be reasonable and that we should move in that direction.

Senator Hays: I have not read the letter because I have been listening to the exchange.

My position is well known from my speech when we tabled the report at the special committee. I am pleased that I have had a chance to sit in as a member on the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. This is the first time in my time in the Senate to hear what has been brought forward with respect to the committee at second reading stage and when it was referred to the committee.

I will not part with my caucus on this matter. Having stated my view, which has not changed, we heard witnesses express a particular point of view as referred to in the report of the special committee. We have heard a series of witnesses who differ. I have

Comme vous l’avez énoncé clairement, le *Règlement du Sénat du Canada* nous invitent à le faire. L’annexe 1 se lit comme suit :

Que lorsqu’un comité sénatorial étudie un projet de loi ou la teneur d’un projet de loi qui présente, à son avis, un intérêt particulier pour une ou plusieurs provinces ou pour un ou plusieurs territoires, il devrait, en règle générale et dans la mesure du possible, inviter les gouvernements concernés à lui présenter des observations écrites ou verbales et leur accorder un délai raisonnable pour le faire, si la province ou le territoire répond à cette invitation par l’affirmative.

Voilà l’annexe 1, modification apportée au règlement du Sénat le 30 mai 2005. C’est depuis longtemps dans le Règlement dans le Sénat.

Le président : Nous avons écrit à toutes les provinces. J’ai lu la lettre qui a été envoyée à toutes les provinces.

Le sénateur Stratton : C’est la troisième fois, sénateur. La troisième fois. Songez-y.

Le sénateur Joyal : L’observation que je voulais faire, et les honorables sénateurs peuvent ne pas être d’accord — je respecte cela —, c’est que nous avons une province qui conclut que le projet de loi sous sa forme actuelle ne répond pas au critère de constitutionnalité. Les provinces comptent sur le fait que le Sénat en tant que chambre incarne le principe fédéral de représentation régionale et provinciale, et elles devraient avoir l’occasion de faire part de cette préoccupation aux autres provinces.

L’ébauche de lettre que nous avons reçue aujourd’hui se lit : « Par conséquent, nous vous saurions gré de donner suite à la présente dès que possible, et au plus tard avant le 31 mai 2007. » Le délai de réponse donné aux provinces et aux territoires n’est donc pas excessif. C’est un délai limité.

Si les honorables sénateurs souhaitent rester sur leur position, ils n’ont pas même à accuser réception des lettres. D’autres sénateurs souhaiteront peut-être formuler des observations. Compte tenu du stade où nous en sommes, je crois que ça représente une approche juste et raisonnable. C’est pourquoi, à mon avis, cette lettre est raisonnable. Nous devrions nous engager dans cette direction.

Le sénateur Hays : Je n’ai pas lu la lettre parce que j’écoutais l’échange.

Ma position est bien connue. Le discours que j’ai donné au moment de déposer le rapport au comité spécial l’a bien fait voir. Je suis heureux de pouvoir siéger en tant que membre au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. C’est la première fois, depuis que je siége au Sénat, que j’ai eu d’entendre ce qui a été présenté au comité au stade de la deuxième lecture... et au moment où cela a été envoyé au comité.

Je ne m’écarterai pas des conclusions de mon caucus sur cette question. Ayant donné mon point de vue, qui n’a pas changé, je dirai que nous avons entendu des témoins exprimer un point de vue particulier, ce dont il est question dans le rapport du comité

read the opinions. Mr. Brown, recently from Gowlings, presented the committee with a strong opinion; much stronger than the premiers opinion.

I have not changed my mind as to what that is. My colleagues still have doubts. I think we have to be clear, as Senator Baker pointed out, we invited input from the provinces on April 23. The only one that replied —

The Chairman: There were two provinces.

Senator Hays: One month later one province replied.

The Chairman: It was the same letter he sent to you as chairman of the special committee.

Senator Hays: For the record, we heard from Nova Scotia; we heard from Newfoundland and Labrador; we had an appearance by intergovernmental affairs ministers from Ontario, Quebec and Alberta. I do not think we heard from Manitoba or British Columbia. Interestingly enough, Premier MacDonald's says it looks okay to him, but not without the opinion of his attorney general's department.

The Ministry of Justice says one thing; the Minister of Justice and the Attorney General of New Brunswick say another thing. When you carefully examine the two diametrically opposed opinions, you can come to some interesting conclusions. That is not where we are at today. Maybe we should be; I am not sure.

I think there is a good point to be made that this matter should come to a vote at some point. I have not heard from anyone from my side what the view is on that.

There is a request for additional time. Bill C-4 has been here for a long time; I think we should put our legislator's hats on, conduct ourselves that way and deal with it.

I have been listening carefully. The government side wants to deal with it today and our side wants more time. How much time I am not sure. I would benefit from a comment from Senator Bryden on that. I am not sure we will get more opinions or what they might be. We have asked twice and we have had a very good response. Three ministers of intergovernmental affairs and all but two provinces have responded, and we know what they have said.

The New Brunswick opinion is based on a scenario following Bill C-43 having been tabled in the House. We knew the potential for that when the special committee held its hearings. We are getting to the point where we should be making a decision and I think all members of the committee should be interested in knowing where we are at in terms of timing.

Senator Andreychuk: I thank Senator Hays for putting it more succinctly than I did. We have heard from constitutional experts.

spécial. Nous avons entendu une série de témoins dont l'avis diffère. J'ai lu les avis donnés. M. Brown, récemment de Gowlings, a présenté au comité un avis bien tranché; nettement plus tranché que celui du premier ministre de la province.

Je n'ai pas changé d'idée à ce sujet. Mes collègues ont toujours des doutes. Je crois qu'il nous faut être clairs, comme le sénateur Baker l'a souligné. Nous avons invité les provinces à réagir au plus tard le 23 avril. La seule qui ait répondu...

Le président : Il y a deux provinces.

Le sénateur Hays : Un mois plus tard, une province avait répondu.

Le président : C'est la même lettre qu'il vous a envoyée à titre de président du comité spécial.

Le sénateur Hays : Pour le compte rendu, disons que nous avons reçu la réponse de la Nouvelle-Écosse; nous avons reçu la réponse de Terre-Neuve-et-Labrador; nous avons accueilli les ministres des Affaires intergouvernementales de l'Ontario, du Québec et de l'Alberta. Je ne crois pas que le Manitoba ou la Colombie-Britannique ne nous ait donné signe de vie. Ce qu'il est relativement intéressant de savoir, c'est que le premier ministre MacDonald dit que ça lui paraît convenable, mais qu'il n'a pas encore consulté son ministère du Procureur général.

Le ministère de la Justice dit une chose, le ministre de la Justice et le procureur général du Nouveau-Brunswick en disent une autre. À examiner de près les deux avis diamétralement opposés, on peut tirer des conclusions intéressantes. Ce n'est pas à ce stade que nous en sommes aujourd'hui. Nous devrions peut-être l'être; je n'en suis pas sûr.

Je crois qu'il vaudrait la peine de mettre cette question aux voix à un moment donné. Je n'ai entendu personne de mon côté se prononcer sur cela.

On demande plus de temps. Le projet de loi C-4 est à l'étude depuis longtemps; je crois que nous devrions faire notre travail de législateur et aller de l'avant.

J'écoutais attentivement. Du côté du gouvernement, on souhaite aller de l'avant aujourd'hui; de l'autre, on souhaite se donner plus de temps. Combien de temps? Je n'en suis pas sûr. Les lumières du sénateur Bryden me seraient utiles à cet égard. Je ne sais pas bien si nous allons obtenir d'autres avis ni ce à quoi ces avis pourraient ressembler. Nous avons posé la question deux fois et nous avons obtenu une très bonne réaction. Trois ministres des Affaires intergouvernementales et toutes les provinces sauf deux ont répondu à l'appel, et nous savons ce qu'ils et elles ont dit.

Le Nouveau-Brunswick fonde son opinion sur un scénario qui fait suite au dépôt du projet de loi C-43 à la Chambre. Nous savions que cela était possible au moment où le comité spécial a tenu ses audiences. Nous en arrivons au stade où nous devrions prendre une décision, et je crois que tous les membres du comité seraient intéressés de savoir où nous en sommes du point de vue du calendrier.

Le sénateur Andreychuk : Je crois que le sénateur Hays l'a dit avec plus de brièveté que moi. Nous avons entendu les constitutionnalistes.

With respect, Senator Joyal is saying that some of those witnesses disagreed with the constitutionality of the bill and that some of the most eminent legal scholars agreed that it was constitutional.

One premier said, based on the legal advice the premiers received, that his province is putting different weight on it. Senator Hays is correct. We are here as legislators to put our weight on it.

I do not think it will change my mind if one more premier gives us a scenario similar to that of New Brunswick. I can envision only that it would be a similar scenario, looking at the case law and the Constitution. Our job is to make a decision based on the evidence that we have heard. It cannot be open-ended until we can reach a consensus because I do not think that will happen at this point.

Obviously, Senator Joyal has listened to the witnesses and put different weight on their testimony. It is like three judges; two out of three will win. We are at a point where we must conclude the evidence.

With respect to Senator Baker's point on natural justice —

Senator Baker: I said procedural fairness.

Senator Andreychuk: Procedural fairness means that you put deadlines on submissions. Should we not have accepted? Last week we were given a letter and I asked, what would be fair? Would it be fair to say that the letter arrived after the cut-off date? Would it be fair to hear the comments and put weight on them? I choose to hear the comments and put weight on them.

Senator Bryden: I will be brief. It is true that this bill has been around for almost one year.

The Chairman: Yes, since May 30, 2006.

Senator Bryden: Our institution has been around for 140 years and for virtually every one of those years, someone has been trying to fix it, change it or abolish it. I am not overly concerned that we are taking this time to try to get it right before making a change that might have serious implications.

As we have progressed, we have also seen the development of an approach to constitutional reform, which is new, whereby this is a first step in an ongoing process, which is now being debated in the House of Commons. At least some of our witnesses see it as the preliminary to a third step, which would be a redistribution of the seats.

There is no question in my mind and in the minds of a number of others that the government is attempting to make reforms. They might be good and necessary reforms but to make them in a shortcut manner, rather than by constitutional amendment is

Avec le respect que je vous dois, le sénateur Joyal est en train de dire que certains des témoins accueillis n'étaient pas d'accord pour dire que le projet de loi est constitutionnel, alors que certains des plus éminents juristes ont affirmé qu'il l'était.

Un premier ministre provincial en particulier, à partir des conseils juridiques que reçoivent les premiers ministres, a affirmé que sa province n'y accordait pas le même poids. Le sénateur Hays a raison. Nous sommes ici pour exercer une fonction législative, pour mettre notre poids derrière cela.

Je ne crois pas que je vais changer d'idée si un autre premier ministre provincial nous présente un scénario qui ressemble à celui du Nouveau-Brunswick. Je peux seulement envisager un scénario semblable, à étudier la jurisprudence et la Constitution. Notre travail consiste à prendre une décision à partir des éléments qui nous ont été présentés. Ça ne peut être laissé ouvert jusqu'au moment où nous arrivons à dégager un consensus : je ne crois pas que cela puisse arriver en ce moment.

Évidemment, le sénateur Joyal a écouté les témoins et il accorde à leur témoignage un poids différent. C'est comme si trois juges étaient appelés à trancher; les deux qui sont du même avis l'emportent. Nous en sommes au point où il faut mettre fin aux audiences.

Avec le respect que je dois au point formulé par le sénateur Baker au sujet de la justice naturelle...

Le sénateur Baker : J'ai parlé d'équité procédurale.

Le sénateur Andreychuk : Pour qu'il y ait équité procédurale, il faut qu'il y ait une date limite pour présenter les mémoires. Ne nous aurait-il pas fallu accepter? La semaine dernière, nous avons reçu une lettre, et je me suis demandé : qu'est-ce qui serait juste? Serait-il juste de dire que la lettre est arrivée après la date limite? Serait-il juste d'entendre les observations et de les pondérer? Je choisis d'entendre les observations et de les pondérer.

Le sénateur Bryden : Je serai bref. Il est vrai que le projet de loi est là depuis presque un an.

Le président : Oui, depuis le 30 mai 2006.

Le sénateur Bryden : Notre institution existe depuis 140 ans et, pratiquement chacune des années en question, quelqu'un a essayé de la réparer, de la modifier ou de l'abolir. Je ne suis pas si préoccupé par le fait que nous prenions un peu de temps pour bien régler cette question, avant d'apporter une modification qui pourrait comporter de graves conséquences.

Au fil de nos progrès, nous avons vu se dessiner une approche de réforme constitutionnelle qui est nouvelle, dont voici la première étape d'un processus permanent, qui fait actuellement l'objet d'un débat à la Chambre des communes. À tout le moins, certains de nos témoins y voient un processus préliminaire à une troisième étape, qui consisterait à réorganiser les sièges.

Cela ne fait aucun doute dans mon esprit à moi et dans celui de plusieurs autres observateurs : le gouvernement essaie d'effectuer des réformes. Ces réformes sont peut-être justifiées et nécessaires, mais il ne convient pas de prendre un tel raccourci, d'écarter l'idée

not right. We cannot deal with Senate reform piece by piece, which was tried 20 years ago, with little success.

Many of the constitutional experts who appeared before this committee did not deal with Bill S-4 only, which is stand-alone situation. It was quite a different thing before it became obvious to everyone that Bill C-43 was being introduced and needed Bill S-4 to be able to function in the kind of advisory election program that will be introduced.

Other than perhaps a member of the government, I have not heard anyone indicate that Bill C-43 is constitutional. Most of the people who appeared before our committee told us that we would have to look at the bill the way the Supreme Court will look at it because it is a constitutional interpretation. They said the Supreme Court would look at the framework, the overall scheme, the purpose, the pith and substance of the bill. They told us that the intent is to move to an elected Senate in such a manner that we do not have to do it in terms of constitutional reforms as set out in the Constitution.

That might be all wrong but this is only a quick lead up to the following: This issue is important to many people. It is extremely important to those of us who come from regions that are less populous than Quebec, Ontario, Alberta and British Columbia. The whole purpose of having a Senate was to give some counterweight to the smaller provinces, who knew they would always be outvoted in the House by the bigger provinces.

Therefore, before we give this up, and this is my request, let us ensure that the provinces understand the implications of this first step as set out in Bill S-4. The document was prepared carefully by the Province of New Brunswick and is clear and as close as possible to layman's language, excepting the quotes.

The Atlantic region feels threatened. One of the major buttresses that we have is this institution, and anything we do to weaken it will hurt us in Atlantic Canada and probably in Saskatchewan and certainly in Manitoba. If we go to the tenure change to eight years and not change the reappointment reference, down the road, we will have another house comparable to the House of Commons, which is under the power of the Prime Minister's Office, no matter who the Prime Minister is. I believe, as directly as I can put it that I would rather take three weeks, until the end of May, to ensure I have done the best job that I can do for my region. That is why I am here; I am here to defend my region. Others might not think that their regions need defending. It is up to the will of the committee but we should be able to make a commitment. The end of May is the deadline, and the meeting after that, we will put the motion to give clause-by-clause consideration to the bill.

d'une modification constitutionnelle. Nous ne pouvons réformer le Sénat à la pièce, ce qui a été essayé il y a 20 ans, avec assez peu de succès.

Bon nombre des constitutionnalistes qui sont venus s'adresser au comité n'ont pas traité uniquement du projet de loi S-4, qui se veut distinct. C'était vraiment autre chose, jusqu'à ce qu'il devienne évident aux yeux de tous que le projet de loi C-43 était déposé à la Chambre et que le projet de loi S-4 devait servir en quelque sorte au programme électoral consultatif qui était ainsi introduit.

À part peut-être un membre du gouvernement, je n'ai entendu personne affirmer que le projet de loi C-43 serait constitutionnel. La plupart des gens qui ont comparu nous ont dit qu'il faudrait essayer de voir comment la Cour suprême envisagerait le projet de loi : c'est une interprétation de la Constitution. Selon eux, la Cour suprême se pencherait sur le cadre, sur le dessein général du projet de loi, sur son but, sur son essence. Ils nous ont dit que l'intention était de passer à un Sénat élu de telle manière que nous n'aurions pas à apporter de réformes constitutionnelles suivant ce qui est prévu dans la Constitution.

Ils ont peut-être tous tort, mais je ne voulais qu'arriver rapidement à l'observation suivante : voilà une question qui est importante pour de nombreuses personnes. Elle est extrêmement importante pour ceux parmi nous qui viennent de régions moins densément peuplées que le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. L'idée même d'un Sénat, c'est de faire contrepoids au profit des petites provinces, qui savent que les grandes provinces vont toujours l'emporter par la mise aux voix à la Chambre des communes.

Par conséquent, si nous y renonçons, et voici ma demande, assurons-nous du fait que les provinces saisissent les conséquences de cette première étape telle qu'elle est énoncée dans le projet de loi S-4. La Province du Nouveau-Brunswick a préparé soigneusement son document, qui est plus clair et dont le langage se situe le plus près possible du vocabulaire général, exception faite des citations.

La région de l'Atlantique se sent menacée. Le Sénat est un des grands contrepoids que nous ayons; tout ce que nous faisons pour l'affaiblir nous nuira dans la région de l'Atlantique et probablement aussi en Saskatchewan, certainement au Manitoba. Si nous décidons d'accorder aux sénateurs un mandat de huit ans sans modifier la référence pour les nouvelles nominations, plus tard, nous aurons une deuxième chambre qui se compare à la Chambre des communes, qui est contrôlée par le Cabinet du premier ministre, quelle que soit la personne qui occupe le poste. À mon avis, j'essaierai de le dire le plus directement possible, j'aimerais mieux prendre trois semaines et attendre jusqu'à la fin du mois de mai, pour m'assurer d'avoir fait le meilleur travail possible pour ma région. C'est la raison pour laquelle je suis ici; je suis ici pour défendre ma région. D'autres croient peut-être que leur région n'a pas à être défendue. Il appartient au comité de décider, mais nous devrions pouvoir nous engager. Le délai, c'est la fin du mois de mai. À la réunion qui aura lieu par la suite, nous présenterons la motion proposant l'étude article par article du projet de loi.

Senator Stratton: Are you telling us that you are giving date certain for clause-by-clause?

Senator Bryden: I cannot give a date certain.

Senator Stratton: I thought you did that.

Senator Bryden: Strange things happen on date certain.

Senator Stratton: If I may, we have been through this twice and we are now going through it a third time.

If I may ask a supplementary, what if a premier comes in after the deadline? What happens then?

Senator Bryden: We would not receive or consider those submissions.

Senator Stratton: What if it was a fairly significant letter, as you deem this one to be? What would you do then? I want it on record.

Senator Bryden: I would not accept it, if you are talking to me.

Senator Stratton: I am talking about your side. What would your side do, in your opinion? What would the opposition do? I want it on record.

Senator Bryden: Well, I cannot speak —

Senator Milne: I have already stated the cut-off date.

Senator Tkachuk: I do not want to beat a dead horse because you have heard what I said before and that still stands. Senator Bryden, this is your interpretation of the implications. I come from a small province as well. I come from a small province with six senators, not 10. I count 24 in three provinces.

The Prime Minister made it clear that this bill could be stand-alone. What have we been doing here for the last few months? Making a decision on Bill C-43? That bill is not before the Senate. It is before the House of Commons. Why are you studying Bill C-43? We do not know if it will pass the other place. It is a minority government.

Here we have a legal and constitutional committee, which the Senate has entrusted to look after a bill that has term limits, which the Prime Minister has said, if it is the wish of Parliament, can stand alone. The Prime Minister has been very open to amendments. Senator Joyal, this is your big concern, that somehow the Senate would lose whatever it is that you are so concerned about, which I do not believe it will if we go to an eight-year term. We are studying a bill that says eight years, that is it.

Your arguments about Bill C-43 and what will happen down the road are not before us. We will have an opportunity to deal with Bill C-43 if the elected members deem it necessary to pass

Le sénateur Stratton : Êtes-vous en train de nous dire que vous fixez une date à l'étude article par article du projet de loi?

Le sénateur Bryden : Je ne peux donner une date fixe.

Le sénateur Stratton : Je croyais que vous veniez de le faire.

Le sénateur Bryden : Ce sont des choses étranges qui se passent à date fixe.

Le sénateur Stratton : Si vous le permettez... nous avons déjà fait cela deux fois; nous sommes sur le point de le faire une troisième fois.

Si vous me permettez de poser une question complémentaire, je demanderai : qu'est-ce qui arrive si un premier ministre provincial répond après le délai donné? Qu'arrive-t-il à ce moment-là?

Le sénateur Bryden : Le mémoire présenté ne serait pas accueilli ou envisagé.

Le sénateur Stratton : Et si c'était une lettre assez importante, comme celle-là vous paraît l'être? Que feriez-vous à ce moment-là? Je veux que nous le notions, pour le compte rendu.

Le sénateur Bryden : Je ne l'accepterais pas, si c'est à moi que vous vous adressez.

Le sénateur Stratton : Je parle de votre côté. Que feriez-vous de votre côté, à votre avis? Que ferait l'opposition? Je veux que ce soit noté au compte rendu.

Le sénateur Bryden : Eh bien, je ne saurais parler...

Le sénateur Milne : J'ai déjà donné la date limite.

Le sénateur Tkachuk : Je ne veux pas m'étendre inutilement sur la question : vous avez entendu ce que j'ai dit auparavant, et rien n'a changé. Sénateur Bryden, c'est là votre interprétation des conséquences de la chose. Je suis moi aussi originaire d'une petite province. Je suis originaire d'une petite province qui compte six sénateurs et non pas dix. J'en compte 24 dans trois provinces.

Le premier ministre a dit clairement que le projet de loi pourrait être une mesure législative distincte. Que faisons-nous ici depuis quelques mois? Décidons-nous du projet de loi C-43? Ce projet de loi n'est pas à l'étude au Sénat. Il est à l'étude à la Chambre des communes. Pourquoi étudiez-vous le projet de loi C-43? Nous ne savons pas s'il sera adopté à l'autre endroit. Le gouvernement est minoritaire.

Nous formons un comité des affaires juridiques et constitutionnelles, que le Sénat a chargé d'étudier un projet de loi qui prévoit une limite à la durée du mandat des sénateurs. Le premier ministre a affirmé au sujet du projet de loi qu'il peut demeurer une mesure distincte si le Parlement le souhaite. Le premier ministre a été très ouvert aux modifications proposées. Sénateur Joyal, c'est là une de vos grandes préoccupations... que, d'une manière ou d'une autre, le Sénat perdrait ce dont vous vous préoccupez tant, ce qui ne me paraît pas être le cas, dans la mesure où c'est un mandat de huit ans qui est adopté. Nous étudions un projet de loi qui dit que le mandat fera huit ans, c'est tout.

Vos arguments entourant le projet de loi C-43 et ce qui se passera plus tard ne sont pas à l'étude ici. Nous aurons l'occasion de nous pencher sur le projet de loi C-43 si les membres dument

that bill. We will have a go at Bill C-43 to see if it passes the constitutional test. Do not wrap up Bill C-43 with one of the things wrong with this bill and then tell us that this is an unconstitutional bill.

Nonetheless, my view is there are many senators that want to deal with this matter — not just the privileged members of the Legal and Constitutional Affairs Committee but also the privileged members we heard from in the first run. Under Senator Hays, we were very fortunate to hear many witnesses and we drew our own conclusions. Get on with your job and bring it before us so maybe the rest of the senators can have a kick at the cat and have a say on this bill, and then we could actually vote on it. I think that would be something all of you may think to be important to do after all this time.

I am not a big fan of waiting for a bunch of other premiers who have been asked twice to send submissions to be given a third chance. What will they think of us?

Senator Fraser: I would like to respond. I want to respond because we have had questions directed toward us. We have not discussed this in caucus. I am about to give you my strong personal view.

On the substance of this bill, many of you are tiresomely familiar with my position on it. It has not changed. However, I have been powerfully impressed by the impact that Premier Graham's submission has had on senators that do profoundly believe in their constitutional duty to represent their regions. I may not share Premier Graham's position; that is not the issue. He has, in fact, set serious doubts among a number of senators who have the same constitutional duty as all the rest of us do to do what they believe is necessary to represent their region and their province.

It seems to me, in light of that, entirely reasonable to say: Give everybody three more weeks for one final kick at the can. However, I must tell you that after May 31, my personal preference would be to move to a vote in this committee on this bill very rapidly indeed.

The Chairman: Honourable senators, Senator Stratton has moved that the committee do proceed to clause-by-clause examination on Bill S-4. Are you ready for the question?

Senator Stratton: I would like a recorded vote.

The Chairman: We will have a recorded vote, then.

Shaila Anwar, Clerk of the Committee: Senator Oliver?

The Chairman: Yes.

Ms. Anwar: Senator Andreychuk?

Senator Andreychuk: I am in favour.

élus de la Chambre jugent qu'il est nécessaire de l'adopter. Nous étudierons alors le projet de loi C-43 pour voir s'il est constitutionnel. Ne faites pas de lien avec le projet de loi C-43 en affirmant que c'est un des problèmes qui touchent le projet de loi S-4, pour dire ensuite que c'est un projet de loi anticonstitutionnel.

Quoi qu'il en soit, selon moi, les sénateurs sont nombreux à vouloir se pencher sur cette question — et non seulement les membres privilégiés du Comité des affaires juridiques et constitutionnelles, mais aussi les membres privilégiés que nous avons entendus la première fois. Sous la présidence du sénateur Hays, nous avons été très chanceux d'entendre de nombreux témoins, si bien que nous avons pu tirer nos propres conclusions. Allez, faites votre travail, renvoyez-nous le projet de loi pour que nous puissions nous aussi y mettre notre grain de sel et nous prononcer sur ce projet de loi, ensuite nous pourrions le mettre aux voix. Voilà une chose que vous allez peut-être tous considérer comme importante, après tout ce temps.

Je ne suis pas emballé par l'idée d'attendre qu'une poignée de premiers ministres provinciaux auxquels nous avons déjà demandé deux fois de remettre un mémoire aient une troisième chance de le faire. Que vont-ils penser de nous?

Le sénateur Fraser : J'aimerais réagir. Si je souhaite réagir, c'est que des questions nous ont été adressées. Nous n'en avons pas discuté au caucus. Je suis sur le point de vous donner mon point de vue personnel et tranché.

Pour ce qui est de l'essence du projet de loi, bon nombre d'entre vous êtes bien au courant de ma position au point d'en être fatigués. Elle n'a pas changé. Cependant, j'ai été vraiment très impressionné par l'impact du mémoire du premier ministre Graham sur les sénateurs qui croient profondément que leur devoir constitutionnel consiste à représenter leur région. Je ne suis peut-être pas d'accord avec la position du premier ministre Graham; là n'est pas la question. De fait, il a semé de sérieux doutes dans l'esprit de plusieurs sénateurs qui ont le même devoir constitutionnel que les autres et qui croient qu'il est nécessaire de représenter leur région et leur province.

À la lumière de ces faits, il me semble parfaitement raisonnable de dire : prévoyons encore trois semaines pour que tout le monde puisse s'essayer une dernière fois. Par contre, je dois vous dire que, une fois passé le 31 mai, je préférerais que nous procédions très rapidement à un vote sur le projet de loi au comité.

Le président : Honorables sénateurs, le sénateur Stratton a proposé que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-4. Êtes-vous prêts à répondre à la question?

Le sénateur Stratton : Je souhaiterais un vote par appel nominal.

Le président : Ce sera donc un vote par appel nominal.

Shaila Anwar, greffière du comité : Sénateur Oliver?

Le président : Oui.

Mme Anwar : Madame le sénateur Andreychuk?

Le sénateur Andreychuk : Je suis en faveur.

Ms. Anwar: Senator Baker?

Senator Baker: No.

Ms. Anwar: Senator Fraser?

Senator Fraser: No.

Ms. Anwar: Senator Hays?

Senator Hays: No.

Ms. Anwar: Senator Joyal?

Senator Joyal: No.

Ms. Anwar: Senator Milne?

Senator Milne: No.

Ms. Anwar: Senator Stratton?

Senator Stratton: Yes.

Ms. Anwar: Senator Tkachuk?

Senator Tkachuk: Yes.

Ms. Anwar: Senator Cowan?

Senator Cowan: No.

Ms. Anwar: Senator Smith?

Senator Smith: I am just an observer.

Ms. Anwar: Yeas 7; nays 4.

The Chairman: The motion is defeated.

Senator Milne: I move that we send this draft letter along with a package consisting of Mr. Graham's letter and the legal opinion; the report of the Special Committee; and all presentations that have been made before both committees by the provinces to each premier of each province setting forth this cut-off date of May 31, 2007.

The Chairman: I will not be able to sign this letter. First, I have not read it carefully. There are a number of things in this letter that are offensive to me and that I would not sign as chairman. I first need time to read the letter. I was not consulted. I have not seen it or read it, but there are a number of things that offend me, so I will not be signing this letter as chairman of this committee.

Senator Milne: If you are directed to do so, sir, by the committee, I believe you must.

Senator Stratton: I do not think so. I think we need to give a date certain.

I move an amendment that, after May 31, the first meeting thereafter, namely on Wednesday, June 6, clause-by-clause be carried out with respect to this bill.

Senator Andreychuk: Senator Joyal, help me here. You have put it as a motion that this letter goes out, so this is an amendment that the letter goes out with two separate motions?

Senator Stratton: This is an amendment to the motion because they have stated that you must respond before May 31, 2007.

Mme Anwar : Sénateur Baker?

Le sénateur Baker : Non.

Mme Anwar : Madame le sénateur Fraser?

Le sénateur Fraser : Non.

Mme Anwar : Sénateur Hays?

Le sénateur Hays : Non.

Mme Anwar : Sénateur Joyal?

Le sénateur Joyal : Non.

Mme Anwar : Madame le sénateur Milne?

Le sénateur Milne : Non.

Mme Anwar : Sénateur Stratton?

Le sénateur Stratton : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Tkachuk?

Le sénateur Tkachuk : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Cowan?

Le sénateur Cowan : Non.

Mme Anwar : Sénateur Smith?

Le sénateur Smith : Je suis là à titre d'observateur seulement.

Mme Anwar : Sept voix pour; quatre voix contre.

Le président : La motion est défaite.

Le sénateur Milne : Je propose que nous envoyions cette lettre avec la lettre de M. Graham et l'avis juridique qu'il a remis; le rapport du comité spécial et toutes les observations présentées aux deux comités par les provinces. L'envoi devrait parvenir à chacun des premiers ministres des provinces et préciser la date limite, soit le 31 mai 2007.

Le président : Je ne pourrai pas signer cette lettre. Premièrement, je ne l'ai pas lue attentivement. Il y a plusieurs éléments de cette lettre qui me heurtent; à titre de président, je ne la signerai pas. D'abord, il me faut du temps pour lire la lettre. On ne m'a pas consulté. Je ne l'ai ni vue ni lue, mais elle comporte plusieurs éléments qui me heurtent, si bien que je ne la signerai pas en tant que président du comité.

Le sénateur Milne : Si le comité vous ordonne de le faire, monsieur le président, je crois que vous y êtes obligé.

Le sénateur Stratton : Je ne crois pas. Je crois que nous devons mettre une date fixe.

Je propose une modification : qu'après le 31 mai, à la première réunion que nous allons tenir, soit le mercredi 6 juin, nous procédions à l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Andreychuk : Sénateur Joyal, aidez-moi. Vous avez présenté une motion pour que cette lettre soit envoyée; c'est donc un amendement qui prévoit que la lettre doit être envoyée avec deux motions distinctes?

Le sénateur Stratton : C'est un amendement de la motion : on a dit que les gens doivent répondre d'ici le 31 mai 2007.

I am saying that after having done that and receiving the responses, we do clause-by-clause on June 6.

Senator Milne: If we go about this letter and send it out, we will agree with June 6.

The Chairman: Could I ask this? Could we adjourn for five minutes so we can at least read this letter? Is that agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We will suspend for five minutes so we can have a chance to read this letter.

The committee suspended.

The committee resumed.

The Chairman: Honourable senators, I presume that everyone has had an opportunity to read the letter. I have had an opportunity to talk to certain people in the Liberal party, and I have had a chance to talk to Senator Bryden about some of my concerns. I am now opening up the floor for senators to express their views on the letter or the letter as amended.

Senator Andreychuk: I will reiterate for the record what I said informally. This letter makes summations and conclusions on the evidence, which is the exclusive right of the committee to do by the determination process that we have in place, which is to have discussions and go to clause-by-clause. I will give take one example: Indicating that the constitutional concerns of senators have been reinforced by the testimony.

With respect, as I said, we have had debate. We have played devil's advocate. We have cross-examined, in some cases. We have invited witnesses to agree with our conclusions, all in the spirit of debate; however, we have not come to any conclusions. I could not tell you how Senator Fraser, Senator Baker, Senator Joyal or Senator Bryden feels about all of the comments. I have heard bits and pieces. To put out a letter that says how our committee or any senator here concludes is a breach of our parliamentary procedure. We have a process in place.

A valid point was made, which I was not biting on before, which was procedural fairness. However, if we are to be true to our rules, we could send this letter out simply saying that we received a submission Premier Graham one month after the deadline, and we are extending the same opportunity to all other premiers, with a deadline date. We could attach material if we wished, or not.

To put what we debated is selective. To put what our concerns are is presuming and pre-empting our responsibilities. The entire letter reads with certain conclusions that may or may not be reached. In other words, we will not have that usual clause-by-clause debate that we have with each other because it appears

Je propose que, ayant fait cela et ayant reçu les réponses, nous procédions alors à l'étude article par article le 6 juin.

Le sénateur Milne : Si nous sommes d'accord au sujet de cette lettre que nous allons envoyer, nous nous entendrons sur la date, soit le 6 juin.

Le président : Pourrais-je vous demander quelque chose? Arrêtons-nous pendant cinq minutes pour que nous puissions tout au moins lire cette lettre. Cela vous convient?

Des voix : D'accord.

Le président : Nous allons interrompre la séance pendant cinq minutes, pour que nous puissions lire cette lettre.

Le comité suspend ses travaux.

Le comité reprend ses travaux.

Le président : Honorables sénateurs, je présume que vous avez tous eu l'occasion de lire la lettre. J'ai eu l'occasion quant à moi de m'adresser à certains membres du Parti libéral et j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec le sénateur Bryden à propos de certaines des questions qui me préoccupent. Je prie maintenant les sénateurs d'exprimer leurs points de vue sur la lettre ou sur la lettre telle qu'amendée.

Le sénateur Andreychuk : Je reprendrai pour le compte rendu ce que j'ai dit en coulisse. La lettre dont il est question présente des conclusions sur les témoignages entendus, ce que le comité a le droit exclusif de faire, du fait du processus de détermination que nous avons en place, soit de tenir des discussions puis d'étudier le projet de loi article par article. Je donnerai un exemple : montrer en quoi les témoignages sont venus renforcer les préoccupations des sénateurs en matière constitutionnelle.

Avec le respect que je vous dois, comme je l'ai dit, nous avons débattu de la question. Nous avons joué les avocats du diable. Nous avons contre-interrogé les témoins dans certains cas. Nous avons invité les témoins à se mettre d'accord avec nos conclusions, dans l'esprit d'un débat légitime; cependant, nous n'avons pas tiré de conclusions. Je ne saurais vous dire ce que les sénateurs Fraser, Baker, Joyal ou Bryden pensent de toutes ces observations. J'en ai entendu des fragments. Envoyer maintenant une lettre exposant les conclusions de notre comité ou d'un sénateur quelconque serait contraire à la procédure parlementaire. Il y a une marche à suivre.

Il y a une question valable qui a été soulevée, mais que je ne saisisais pas auparavant, soit celle de l'équité procédurale. Tout de même, si nous voulons respecter nos règles, nous pouvons envoyer cette lettre en lui disant simplement que nous avons reçu un mémoire du premier ministre Graham un mois après la date limite et que nous offrons aux autres premiers ministres des provinces la même occasion de réagir, avec une nouvelle date limite. Nous pouvons y annexer des documents si nous le souhaitons.

Y inclure ce dont nous avons débattu serait sélectif. Y exposer nos préoccupations serait présomptueux; ce serait comme mettre la charrue avant les bœufs. La lettre comporte certaines conclusions qui peuvent être ou ne pas être tirées. Autrement dit, nous n'aurons pas le débat habituel, article par article, entre

from the letter that some people have made up their minds. I will not put my name to a letter or agree to a letter that goes out that breaches my parliamentary privileges.

Senator Fraser: If it would win consensus in this committee, I would be glad to support Senator Andreychuk's suggestion. Alternatively, it seems to me possible that we could perfectly adequately take this letter, retain portions of it as written but remove paragraphs three, four and five, which are perhaps the most contentious paragraphs, based on conversations during our period of suspension. If it will win consensus, I will support the notion of a very short letter saying, "We asked you for this. Since that deadline has expired, we have received one submission from a provincial premier. Therefore, we are extending you the courtesy, if you should wish to respond," with attachments of all the government submissions that either committee has received. That would do the trick.

It does not set out in long form the arguments that we have been concerned with, which the draft letter does, but one has to assume that there are clever people out there in the provincial governments who can familiarize themselves with our arguments.

The Chairman: I think that would be very much the kind of proposal that Senator Baker was going to make. Senator Bryden, would you mind if Senator Baker went before you?

Senator Bryden: Not at all.

Senator Baker: My previous submission was based on the principle of procedural fairness, which you are aware of, Mr. Chairman. You have taught it. In substance, it would be this: We wrote you on such and such a date and gave you a deadline of such and such to make submissions regarding Bill S-4. On such a date, we received and accepted a submission, a month after the fact, from the Province of New Brunswick." Then you could say, "Attached is a copy of their submission. If you wish to submit an opinion, then we ask that you do so before May 31."

Senator Milne: You have to get May 31 into the text.

Senator Tkachuk: Why?

Senator Fraser: Senator Tkachuk that is the commitment we are making.

Senator Tkachuk: Sure it is.

The Chairman: Thank you, Senator Baker. That is judicious and clear.

Senator Bryden: I think that sounds to me as though it would work. Certainly the trigger for this meeting and for doing the letter at all was the fact that the late submission came in. Then, in all fairness, out of an attempt at an abundance of fairness, the thought was we should send the other submissions of the other premiers along with it.

nous, car il semble, à lire la lettre, que certaines personnes ont déjà pris une décision. Je ne vais pas signer, je ne vais pas appuyer une lettre qui va à l'encontre de mes privilèges parlementaires.

Le sénateur Fraser : Si cela permet de susciter le consensus au comité, je serai heureuse d'appuyer la proposition du sénateur Andreychuk. Sinon, il me semble parfaitement possible et correct de prendre cette lettre, d'en retenir des passages intégraux, mais d'y supprimer les paragraphes 3, 4 et 5, qui sont peut-être les plus discutables, d'après les conversations que nous avons eues pendant l'interruption de la séance. Pour qu'il y ait consensus, je vais appuyer l'idée d'une lettre très courte qui dit : « Nous vous avons fait cette demande. Depuis que le délai est passé, nous avons reçu un mémoire d'un premier ministre d'une province. Nous vous rendons donc la pareille et nous vous donnons le temps de réagir... » avec les annexes de tous les mémoires des gouvernements que les deux comités ont reçus. Voilà qui ferait l'affaire.

Cela n'expose pas au long les arguments dont nous avons débattu, comme le fait l'ébauche, mais il faut présumer qu'il y a au sein des gouvernements provinciaux des gens fûtés qui peuvent se familiariser avec nos arguments.

Le président : Je crois que cela ressemble énormément au genre de propositions que le sénateur Baker allait faire. Sénateur Bryden, est-ce que cela vous dérange que le sénateur Baker parle avant vous?

Le sénateur Bryden : Pas du tout.

Le sénateur Baker : Auparavant, je m'étais fondé sur le principe de l'équité procédurale, que vous connaissez, monsieur le président. Vous l'avez enseigné. Essentiellement, voici en quoi cela consiste : « Nous vous avons écrit à telle date en précisant que, d'ici tel délai, vous pouvez présenter les observations sur le projet de loi S-4. À cette date, nous avons reçu et accepté un mémoire, un mois plus tard, de la province du Nouveau-Brunswick. » Ensuite, on pourrait dire : « Vous trouverez en annexe un exemplaire du mémoire en question. Si vous souhaitez présenter un avis, vous devez le faire d'ici le 31 mai. »

Le sénateur Milne : Vous devez mettre « le 31 mai » dans le texte.

Le sénateur Tkachuk : Pourquoi?

Le sénateur Fraser : Sénateur Tkachuk, c'est là l'engagement que nous prenons.

Le sénateur Tkachuk : Bien sûr.

Le président : Merci, sénateur Baker. Voilà qui est judicieux et limpide.

Le sénateur Bryden : Ça me semble être quelque chose qui pourrait fonctionner. Certes, l'élément déclencheur de la réunion et des démarches entreprises pour préparer la lettre en question, c'est le fait que le mémoire a été remis en retard. Puis, en toute équité, pour essayer d'être équitable en dehors de tout doute raisonnable, nous avons cru qu'il serait une bonne idée de faire parvenir les autres mémoires aux autres premiers ministres des provinces dans l'envoi.

Senator Andreychuk: We should do that as an attachment.

Senator Bryden: I thought you said no, we were not going to do that.

Senator Cowan: No, we will include the other governmental submissions.

Senator Andreychuk: Federal and other.

Senator Bryden: Yes, and we should include the submission from the Department of Justice submission.

I think we are pretty close to what would probably work. It is a little unfair. We often report things to the house where there is a division and the government side and the opposition side do not agree. This is a little different process, but that is where we are. We have whatever number are here from our side saying we want to proceed in this manner, and the other side is saying, no, that is not really the way we do things here. We usually argue for a long time and then have a division. Then we go out and do whatever it is we do.

I will not attempt to hold it or change it or whatever if we can keep the kernel of it, which is basically saying we had a late submission and we accepted it, we are sharing it, and if people agree that it would be fair and helpful to send other submissions, fine. I do not care whether they go or not, but I believe some people genuinely thought it would be useful. There was a concern, and we should add to that one that is not on here, and that is the position of the Justice Department, who gave a pretty long presentation, and they have a written brief.

The Chairman: They submitted a second one after they heard the evidence, analyzing the law and upholding their position that it was constitutional. That gives them balance. That should be there as well.

Senator Bryden: That is right. It is only a short one.

The Chairman: That is right. It was very, very short.

Senator Milne: I suggest that colleagues look at this document and number the paragraphs starting at paragraph 1, and the last sentence is paragraph 11. I would suggest that we keep paragraphs 1, 2, 7, 9 and 11. Paragraph 7 says, "Enclosed is a package of materials . . ." and paragraph 9 says, "While we wish to ensure that provincial and territorial governments have any opportunity . . .," and gives a deadline of May 31. Paragraph 11 thanks the readers.

Senator Cowan: Would you add to paragraph 9 "Before May 31" so that we will proceed to clause-by-clause consideration by June.

Senator Milne: No, that is none of their business.

Le sénateur Andreychuk : Ça pourrait faire partie des pièces jointes.

Le sénateur Bryden : Je croyais que vous aviez dit non, que nous n'allions pas faire cela.

Le sénateur Cowan : Non, nous allons inclure les mémoires des autres gouvernements.

Le sénateur Andreychuk : Fédéral et autres.

Le sénateur Bryden : Oui, et nous devrions inclure le mémoire du ministère de la Justice.

Je crois que nous sommes assez proches d'une idée qui fonctionnerait probablement. C'est un peu injuste. Souvent, nous adressons à la Chambre un rapport où il y a dissension, où il y a désaccord entre le côté du gouvernement et le côté de l'opposition. Cette démarche est un peu différente, mais voilà où nous en sommes. De notre côté, il y en a tant qui disent : allons-y de cette façon, et de l'autre, il y en a qui disent : non, ce n'est pas vraiment de cette façon que nous procédons ici. D'habitude, nous débattons de la question longtemps, puis nous mettons la question aux voix. Ensuite, nous retournons au Sénat et faisons notre travail.

Je n'essaierai pas d'en retenir des éléments ou d'en modifier ou je ne sais quoi encore, pour voir si nous pouvons en préserver l'essence, qui revient à dire essentiellement que nous avons reçu un mémoire en retard et que nous l'avons accepté, que nous en faisons part aux gens et que ces gens sont d'accord pour dire que ce serait juste et utile d'envoyer les autres mémoires, c'est très bien. Que les autres mémoires soient inclus ou non, cela m'importe peu, mais je crois que certaines personnes y voient quelque chose d'utile. Il y avait cette préoccupation... et nous devrions ajouter un élément qui n'y était pas, soit le point de vue du ministère de la Justice, qui a présenté un assez long témoignage et aussi un mémoire en bonne et due forme.

Le président : Il en a remis un deuxième après avoir entendu les témoignages, l'analyse et le droit et fait valoir que le projet de loi est constitutionnel. Voilà un équilibre. Cet élément devrait y figurer aussi.

Le sénateur Bryden : C'est cela. C'est un court mémoire.

Le président : C'est cela. Il est très, très court.

Le sénateur Milne : Je propose ceci à mes collègues : que nous regardions le document et que nous numérotions les paragraphes, en commençant par le paragraphe 1, et la dernière phrase correspond au paragraphe 11. Je propose que nous gardions les paragraphes 1, 2, 7, 9 et 11. Le paragraphe 7 commence par « Ci-joint, vous trouverez des documents [...] » et le paragraphe 9 par « Bien que désireux de donner aux gouvernements provinciaux et territoriaux toutes les occasions possibles [...] », puis la date limite du 31 mars est précisée. Le paragraphe 11 sert à remercier les lecteurs.

Le sénateur Cowan : Pouvez-vous ajouter « au plus tard le 31 mai » au paragraphe 9 pour que nous puissions procéder en juin à l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Milne : Non, ça ne les regarde pas.

Senator Fraser: We are prepared to make an undertaking.

Senator Milne: We have made an undertaking here, but it does not have to go out to the premiers.

The Chairman: Senator Milne, regarding May 31, we will be having a Senate break, and the first meeting of this committee after the break will be May 30. At our first meeting after the Victoria Day break, I would like to consider the response and go to clause-by-clause consideration.

Senator Fraser: We said we were not prepared until June 6.

The Chairman: I have never said that.

Senator Fraser: We did.

Senator Stratton: Nobody said that.

Senator Fraser: We all said it.

The Chairman: I am worried about the parliamentary break. We have other legislation. I would like to have this considered on the day this committee returns after its break, which is May 30.

Senator Milne: Senator Oliver, that is a separate item. We have to come back to that after we agree or disagree on the letter. Let us do one thing at a time.

The Chairman: The letter has May 31 as the deadline.

Senator Milne: Precisely. We should agree on what should go into the letter.

The Chairman: I am suggesting a change in the date.

Senator Baker: May 30.

Senator Stratton: What day is May 30?

Senator Andreychuk: Wednesday.

The Chairman: We meet on Wednesdays and Thursdays. When we come back, we have a meeting at 4:00 on Wednesday afternoon. Some of us will be here on the Monday and the Tuesday before that meeting. That will give us time to read and so on. Let us have it on the Wednesday.

Senator Milne: Wednesday is May 30, before the cut-off date.

The Chairman: I am saying we should change the cut-off date.

Senator Baker: Mr. Chairman, if I understand you correctly, our first day for a meeting after the break is May 30.

The Chairman: Yes.

Senator Baker: Senator Oliver, you are saying that the first item of business on our first day back, May 30, would be to look at all the submissions from the premiers.

The Chairman: Yes, if there are any submissions. I suggest that we do our clause-by-clause consideration on the same day.

Senator Fraser: We did not say that.

Le sénateur Fraser : Nous sommes prêts à prendre un engagement.

Le sénateur Milne : Nous avons pris un engagement, mais ça n'a pas à être envoyé aux premiers ministres des provinces.

Le président : Madame le sénateur Milne, au sujet du 31 mai, il y aura une pause au Sénat, et la première réunion du comité après la pause sera celle du 30 mai. À notre première réunion après la fête de la Reine, j'aimerais que nous étudions la réponse obtenue et que nous procédions à l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Fraser : Nous avons dit que nous ne serions pas prêts avant le 6 juin.

Le président : Je n'ai jamais dit ça.

Le sénateur Fraser : Nous l'avons dit.

Le sénateur Stratton : Personne n'a dit ça.

Le sénateur Fraser : Nous avons tous dit ça.

Le président : La relâche parlementaire m'inquiète. Nous avons d'autres textes de loi à étudier. J'aimerais que nous nous penchions là-dessus le jour où le comité revient du congé, soit le 30 mai.

Le sénateur Milne : Sénateur Oliver, c'est là un élément distinct. Nous y reviendrons une fois que nous nous serons entendus ou pas sur la lettre. Prenons un point à la fois.

Le président : La lettre précise un délai : le 31 mai.

Le sénateur Milne : Précisément. Nous devrions nous entendre sur ce qu'il faut inclure dans la lettre.

Le président : Je propose de changer la date.

Le sénateur Baker : Le 30 mai.

Le sénateur Stratton : C'est quel jour, le 30 mai?

Le sénateur Andreychuk : Mercredi.

Le président : Nous nous réunissons le mercredi et le jeudi. Au retour, nous aurons une réunion à 16 h, le mercredi après-midi. Certains d'entre nous seront là le lundi et le mardi précédant la réunion. Cela nous donnera le temps de faire de la lecture et ainsi de suite. Tenons cette réunion le mercredi.

Le sénateur Milne : Le mercredi 30 mai, avant la date limite.

Le président : Je dis que nous devrions changer la date limite.

Le sénateur Baker : Monsieur le président, si je saisis bien ce que vous dites, notre premier jour de réunion après la relâche, c'est le 30 mai.

Le président : Oui.

Le sénateur Baker : Sénateur Oliver, vous dites que le premier point à l'ordre du jour, le jour du retour, soit le 30 mai, consisterait à étudier tous les mémoires remis par les premiers ministres provinciaux.

Le président : Oui, s'il y en a. Je propose que nous fassions cela et, aussi, notre étude article par article du projet de loi, le même jour.

Le sénateur Fraser : Nous n'avons pas dit cela.

Senator Baker: We agreed on June 6 for clause-by-clause consideration.

Senator Cowan: Senator Stratton said June 6.

Senator Fraser: We agreed.

Senator Tkachuk: I am very concerned about how we are going to look. Twice, we have asked the governments of every province to make a submission. What is it that we do not get? Now we are going to ask them a third time. What are we saying to them, that we do not like their submissions?

The Chairman: They will say that we are abdicating our responsibility.

Senator Tkachuk: They have all made submissions, with the exception of two. It is not that we have not had submissions or testimony before us. Only two provinces have not replied and we are sending them a third letter. We are the Senate of Canada, for God's sake. We are sending a third letter to premiers who have already been asked twice. They have either appeared before us or given us testimony through their intergovernmental affairs minister, as Ontario did, or have written letters to us. Now we are asking them a third time. If someone did that to me, I would wonder, what is it about my letter that he or she did not get the first time? I would wonder what they really want from me.

This reeks of bad form with which the Senate should not be associated. The premier of New Brunswick knows what is going on here. We have a committee that is studying the bill. Surely he can write letters to all the senators with his opinion. He can write the other premiers to alert them to this. It is not our job to do this; it is his job.

Senator Bryden: We are saying that we received this submission after the deadline and we accepted it, and we are sending a copy to others in fairness.

Senator Tkachuk: Why?

Senator Bryden: Why not?

Senator Tkachuk: Why would we not only say that we have accepted another brief, that you missed the deadline, and that we are going to extend it for two more weeks? Why do we have to send a copy of his brief? He can send a copy.

Senator Bryden: Why not?

Senator Tkachuk: Because the other governments also sent briefs or letters or gave testimony.

Senator Bryden: We are trying to be courteous. At least that is how I see it.

Le sénateur Baker : Nous nous sommes entendus pour procéder à l'étude article par article le 6 juin.

Le sénateur Cowan : Le sénateur Stratton a dit que c'était le 6 juin.

Le sénateur Fraser : Nous nous sommes entendus là-dessus.

Le sénateur Tkachuk : Je suis très préoccupé par ce dont nous allons avoir l'air. Deux fois, nous avons demandé aux gouvernements de chacune des provinces de soumettre son point de vue. Qu'est-ce que nous n'avons donc pas compris? Voilà que nous allons leur demander une troisième fois. Qu'est-ce que nous sommes en train de leur dire, que nous n'apprécions pas leurs observations?

Le président : Elles vont dire que nous abdiquons notre responsabilité.

Le sénateur Tkachuk : Elles ont toutes remis un mémoire, sauf pour deux d'entre elles. Ce n'est pas que nous n'avons pas reçu de mémoires ou entendu de témoignages. Deux provinces seulement n'ont pas répondu, et voilà que nous envoyons aux provinces une troisième lettre. Nous sommes le Sénat du Canada, Dieu du ciel. Nous envoyons une troisième lettre aux premiers ministres des provinces que nous avons déjà sollicités deux fois. Ils sont venus témoigner ou nous ont remis un mémoire par l'entremise de leur ministre des Affaires intergouvernementales, comme l'a fait l'Ontario, sinon ils nous ont adressé une lettre. Maintenant, nous leur demandons cela une troisième fois. Si quelqu'un me faisait cela, je me poserais la question : qu'est-ce qu'il y avait donc dans ma lettre que ces gens-là n'ont pas compris la première fois? Je me demanderais ce qu'ils veulent vraiment de moi.

Ce sont des manières détestables auxquelles le Sénat ne devrait pas être associé. Le premier ministre du Nouveau-Brunswick sait ce qui se passe ici. Nous avons un comité qui étudie le projet de loi. A coup sûr, il peut écrire à tous les sénateurs pour faire connaître son avis. Il peut écrire aux autres premiers ministres provinciaux pour leur signaler la situation. Cela n'est pas notre travail; c'est son travail à lui.

Le sénateur Bryden : Nous disons que nous avons reçu ce mémoire après le délai et que nous l'avons accepté, et nous faisons parvenir une copie aux autres par souci d'équité.

Le sénateur Tkachuk : Pourquoi?

Le sénateur Bryden : Pourquoi pas?

Le sénateur Tkachuk : Pourquoi ne pas seulement dire que nous avons accepté un autre mémoire, que vous avez raté le délai et que nous allons prolonger le délai de deux semaines? Pourquoi faut-il inclure une copie de son mémoire? Il peut envoyer une copie lui-même.

Le sénateur Bryden : Pourquoi pas?

Le sénateur Tkachuk : Parce que les autres gouvernements ont également remis un mémoire ou une lettre, ou sont venus témoigner.

Le sénateur Bryden : Nous essayons d'être courtois. Du moins, c'est de cette façon que je le vois.

Senator Tkachuk: Courteous by giving them more time.

Senator Hays: This committee has written to all the premiers twice. The submission from New Brunswick is before us. Quebec, in the opinion of Benoît Pelletier, said that it is constitutional.

I am not sure whether the letter was written to the committee.

Senator Joyal: Except for the renewal.

Senator Hays: Is that what he said?

Senator Fraser: Yes.

Senator Andreychuk: He gave an opinion; I think that is the point.

Senator Hays: He gave an opinion. The Premier of Nova Scotia said he thought it was okay. That letter might have been written to one of the members of the committee.

Senator Cowan: The Premier of Nova Scotia wrote to all the Nova Scotia senators, at least, urging them to pass the bill. It was just a short letter.

Senator Hays: For the rest, Premier Williams wrote saying he was not going to appear, that anything involving the Senate should involve the provinces. It was not an opinion; it was just a letter saying that. We did not hear from P.E.I. From Ontario, Minister Bountrogianni said that the Conservatives promised to address the issue of under-representation in both the Senate and the House, and that is what they think should be our focus. That was the main thrust of her presentation. I think Manitoba had an exchange of correspondence with Senator Chaput saying that their position is that the Senate should be abolished. Saskatchewan responded simply to say they would not be coming. Alberta sent their minister and said that they have only one position on this, and that is a Triple-E Senate. They did not say much, although after the meeting Gary Mar, who is no longer the minister, said this is something they would negotiate on if it were an issue. B.C. has been silent.

Senator Bryden: Premier Williams was pretty clear in his letter. He made a statement that nothing that would affect provinces should be determined without the provinces' participation. He went on, in either that letter or another, to say do not forget that the Council of the Federation has passed a resolution "... that no changes would be made in federal assets, including the Senate, without the agreement of the provinces."

I believe that Saskatchewan sent a rather lengthy letter, the upshot of which was that we should not be doing this piecemeal, that we should be having a face-to-face discussion so that we can put everything on the table.

Senator Hays: I have not seen that letter.

Senator Bryden: I have a copy of it, although not with me.

Le sénateur Tkachuk : Nous sommes courtois en leur donnant plus de temps.

Le sénateur Hays : Notre comité a écrit à tous les premiers ministres provinciaux deux fois. Nous avons devant nous le mémoire du Nouveau-Brunswick. Selon le Québec, d'après l'avis exprimé par Benoît Pelletier, le projet de loi est constitutionnel.

Je ne suis pas certain que la lettre a été adressée au comité.

Le sénateur Joyal : Excepté le renouvel.

Le sénateur Hays : Est-ce cela qu'il a dit?

Le sénateur Fraser : Oui.

Le sénateur Andreychuk : Il a donné un avis; je crois que c'est ça l'idée.

Le sénateur Hays : Il a donné un avis. Le premier ministre de la Nouvelle-Écosse a affirmé que, selon lui, le projet de loi convenait. Cette lettre-là a peut-être été adressée à l'un des membres du comité.

Le sénateur Cowan : Le premier ministre de la Nouvelle-Écosse a écrit à tous les sénateurs de la Nouvelle-Écosse, tout au moins, pour les inviter vivement à adopter ce projet de loi. C'était une courte lettre.

Le sénateur Hays : Quant au reste, le premier ministre Williams a écrit pour signaler qu'il ne viendrait pas comparaître, que tout ce qui touche le Sénat devrait faire appel aux provinces. Ce n'était pas un avis; c'était simplement une lettre énonçant cela. Nous n'avons pas eu de nouvelles de l'Île-du-Prince-Édouard. De l'Ontario, la ministre Bountrogianni a affirmé que les Conservateurs ont promis de se pencher sur la question de la sous-représentation au Sénat et aux Communes, et que cela devrait être notre centre d'attention, selon la province. C'était là l'élément central de son exposé. Je crois que le Manitoba a correspondu avec le sénateur Chaput pour signaler sa position, soit que le Sénat devrait être aboli. La Saskatchewan a répondu simplement en affirmant qu'elle ne viendrait pas. L'Alberta a délégué un ministre et affirmé qu'elle n'avait qu'un point de vue à ce sujet : un Sénat « triple-E ». Les responsables de l'Alberta n'ont pas dit grand-chose, mais, après la réunion, Gary Mar, qui n'est plus le ministre, a affirmé qu'il y aurait des négociations si la question était soulevée. La Colombie-Britannique s'est tue.

Le sénateur Bryden : Le premier ministre Williams s'est exprimé assez clairement dans sa lettre. Il a affirmé que rien qui ne touche les provinces ne devrait être déterminé sans la participation des provinces. Puis, dans cette lettre-là sinon dans une autre, il a ajouté qu'il ne faudrait pas oublier la résolution du Conseil de la fédération, soit qu'aucune modification ne soit apportée au patrimoine fédéral, y compris au Sénat, sans l'accord des provinces.

Je crois que la Saskatchewan a fait parvenir une assez longue lettre, dont la conclusion était qu'il ne faut pas apporter une telle réforme à la pièce, qu'il faut avoir une discussion face à face pour que tout puisse être mis sur la table.

Le sénateur Hays : Je n'ai pas vu cette lettre-là.

Le sénateur Bryden : J'en ai une copie, mais pas ici.

It is not that all the world except New Brunswick is dancing on the table because we have this bill before us.

We have heard from New Brunswick. Certainly, Saskatchewan and Newfoundland and Labrador are concerned about the whole process. We are almost back to where we started. Let us send the letter and let them know. The last submission that we received, which was well researched, can be made available without any further comment for information; it came in late after the deadline.

Senator Hays: The other legal work was also carefully considered and well researched. That is true of the New Brunswick Attorney General's department, and the Department of Justice has given their best opinion. We are going to make that clear in the materials accompanying the letter. The Department of Justice holds a different view than the view of New Brunswick. I do not have a problem with Senator Baker's message. It brings this to a conclusion. It is a good idea for us to have this matter brought before us, as a group of legislators, and deal with it. That is what Senator Baker and others are saying. I put that in for your consideration.

Senator Milne: Our side offered you a consensus deal: Send this letter out according to the way we discussed; for procedural fairness send it out with the closing date of May 31, and then June 6 we will review it in clause-by-clause.

It boils down to, do you want the deal or not?

Senator Andreychuk: I still have a problem with the letter. It is not the Senate's position to negotiate with premiers. It is rather interesting that we are obliged to transfer a letter written to us by Premier Graham. Such action on our part would establish unusual precedence. I have problems with the letter.

Senator Milne: This is what we were talking about but we were sidetracked.

Senator Andreychuk: If you compact the letter as has been discussed it gets rid of the difficulty. I would prefer it says, "There is a majority." On principle we should not send it. I do not support a letter. I respect that you have withdrawn what I think are parliamentary privilege problems. Will we have a motion that says we will go clause-by-clause June 6?

Senator Milne: You have it on the record.

The Chairman: We had it on the record that we were going to do clause-by-clause consideration today. That is what those undertakings meant.

Senator Tkachuk: We will have clause-by-clause consideration on June 6.

Senator Stratton: I will restate the motion that this committee do clause-by-clause consideration of Bill S-4 on June 6.

Ce n'est pas que le monde entier se réjouit sauf le Nouveau-Brunswick parce que nous avons ici ce projet de loi.

Le Nouveau-Brunswick nous a fait part de son point de vue. Certes, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador se soucient du processus entier. Nous en sommes presque revenus à la case de départ. Envoyons la lettre et laissons-les savoir. Le dernier mémoire que nous avons reçu, qui était très bien fouillé, peut être mis à leur disposition sans que d'autres observations soient sollicitées; il nous est parvenu tard, après le délai.

Le sénateur Hays : L'autre avis juridique a aussi été préparé avec soin et est très fouillé. Cela vaut pour le ministère du Procureur général du Nouveau-Brunswick, et le ministère de la Justice a donné son avis au meilleur de sa connaissance. Nous allons indiquer cela clairement dans le matériel accompagnant la lettre. Le ministère de la Justice a un point de vue différent de celui du Nouveau-Brunswick. Le message du sénateur Baker ne me pose aucun problème. Cela nous amène à une conclusion. Il est bon que cette question nous soit confiée, nous qui formons un groupe pour légiférer, et que nous ayons à la régler. C'est ce que le sénateur Baker et d'autres personnes sont en train de dire. Je soumets cela à votre réflexion.

Le sénateur Milne : Notre côté vous a offert une entente consensuelle : envoyez cette lettre de la façon dont nous en avons discuté; par souci d'équité procédurale, envoyez-la en précisant que la date limite est le 31 mai, puis, le 6 juin, nous allons examiner les réponses obtenues en procédant à l'étude article par article du projet de loi.

Ça revient à ça : voulez-vous de cette entente, oui ou non?

Le sénateur Andreychuk : La lettre me pose encore un problème. Il n'appartient au Sénat de négocier avec les premiers ministres des provinces. Il est plutôt intéressant de constater que nous sommes obligés de transférer une lettre que nous a écrite le premier ministre Graham. Ce serait un précédent inhabituel de notre part. La lettre me pose des problèmes.

Le sénateur Milne : C'est de cela que nous parlions, mais nous avons fini par digresser.

Le sénateur Andreychuk : Si vous contractez la lettre comme nous en avons discuté, la difficulté n'y est plus. J'aimerais que ça dise : « Il y a une majorité ». En principe, nous ne devrions pas envoyer cette lettre. Je n'appuie pas cette lettre. Je respecte le fait que vous ayez retiré les éléments qui me paraissent poser des problèmes du point de vue des privilèges parlementaires. Y aura-t-il une motion proposant que nous procédions à l'étude article par article le 6 juin?

Le sénateur Milne : C'est déjà dans le compte rendu.

Le président : Il est déjà inscrit au compte rendu et nous allons procéder à l'étude article par article du projet de loi aujourd'hui. C'était le sens de ces engagements.

Le sénateur Tkachuk : Nous allons procéder à l'étude article par article le 6 juin.

Le sénateur Stratton : Je vais réitérer la motion proposant que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-4 le 6 juin.

Senator Milne: I want to make sure this letter goes out first. We do not have agreement on the letter.

Senator Tkachuk: We have five senators in agreement.

Senator Milne: If this letter goes out in the compact form then we have agreement.

Senator Stratton: If we compact it as discussed, will that satisfy this side? I have to ask each individual senator to respond. My view is that while we could not agree with it in principle you could pass it on division. That would be fair.

Attached to that then, Bill S-4 will have clause-by-clause consideration June 6.

Senator Andreychuk: This is despite the answers.

Senator Stratton: That is despite the answers from the premiers.

Senator Fraser: We will have had a week to think about the answers.

Senator Milne: It is important to get these things in order. If we have agreement on the letter, including paragraphs 1 and 2, and perhaps paragraph 6, because we must ask them something. The first sentence in paragraph 6 would read, "We believe it is important at this time to give each provincial and territorial government an opportunity to evaluate, and if you so wish, to provide us with comments." You have to ask them for something.

Senator Andreychuk: Could we just say that we are giving each province an opportunity to respond?

Senator Milne: Yes, that is fine.

Paragraphs 7, 9 and 11 would go in.

Senator Stratton: Okay, paragraph 7 will go in.

Senator Milne: Paragraph 7 is the package.

Senator Stratton: What is paragraph number 9?

Senator Milne: Paragraph 9 gives the deadline for a reply of May 31. Paragraph 11 is the closing sentence.

The Chairman: You must add the Department of Justice's brief.

Senator Milne: Oh, yes. That is not written down in here, but we can add it.

The Chairman: The agreement of this group is that it will be included to give some balance.

Senator Fraser: Paragraph 7 should be adjusted to refer to the representations and submissions we have received to date from the federal, provincial and territorial governments.

The Chairman: It will also include the brief of the Department of Justice.

Le sénateur Milne : Je veux m'assurer du fait que cette lettre est d'abord envoyée. Nous ne nous sommes pas entendus sur cette lettre.

Le sénateur Tkachuk : Il y a cinq sénateurs qui sont d'accord.

Le sénateur Milne : Si la lettre envoyée se présente sous sa forme contractée, il y a entente.

Le sénateur Stratton : Si la contraction du texte correspond à ce que nous avons dit, notre côté sera-t-il satisfait. Je dois demander à chacun des sénateurs de répondre. À mon avis, s'il n'est pas possible de s'entendre en principe, la mise aux voix peut toujours servir à trancher. Ce serait juste.

Avec cela, il y aurait donc une étude article par article du projet de loi S-4 le 6 juin.

Le sénateur Andreychuk : Malgré les réponses.

Le sénateur Stratton : Malgré les réponses provenant des premiers ministres provinciaux.

Le sénateur Fraser : Nous aurons une semaine pour réfléchir aux réponses.

Le sénateur Milne : Il importe de faire ces choses dans l'ordre. Si nous nous entendons sur la lettre, y compris les paragraphes 1 et 2, et peut-être le paragraphe 6... il faut leur demander quelque chose. La première phrase du paragraphe 6 devrait se lire comme suit : « Nous croyons qu'il importe, en ce moment de donner à chaque gouvernement provincial et territorial l'occasion d'examiner les arguments présentés et s'il le souhaite, de nous faire parvenir ses observations. » Il faut leur demander quelque chose.

Le sénateur Andreychuk : Pouvons-nous nous contenter de dire que nous donnons à chacune des provinces l'occasion de réagir?

Le sénateur Milne : Oui, c'est très bien.

Les paragraphes 7, 9 et 11 seraient conservés.

Le sénateur Stratton : D'accord, le paragraphe 7 sera intégré.

Le sénateur Milne : Le paragraphe 7 est inclus.

Le sénateur Stratton : Qu'est-ce que le paragraphe 9?

Le sénateur Milne : Le paragraphe 9 donne le délai pour répondre, soit le 31 mai. Le paragraphe 11, c'est la phrase de conclusion.

Le président : Vous devez ajouter le mémoire du ministère de la Justice.

Le sénateur Milne : Ah, oui. Ce n'est pas écrit ici, mais nous pouvons l'ajouter.

Le président : Le groupe s'entend pour dire que ce sera inclus, pour qu'il y ait un certain équilibre.

Le sénateur Fraser : Le paragraphe 7 devrait être adapté de manière à invoquer les arguments et les mémoires que nous avons reçus jusqu'à maintenant de la part du gouvernement fédéral et des administrations provinciales et territoriales.

Le président : Le mémoire du ministère de la Justice sera également inclus.

Senator Milne: All this committee has received is from the Federal Department of Justice.

The Chairman: That is what I am talking about.

Senator Joyal: Representation and submission. Additional material from the Department of Justice will be included.

Senator Baker: The second paragraph says, "Since we first wrote to you on March 13, 2007. . ." comma. I think we should insert the words: "With a deadline for your response of March 23, 2007, . ." People would then read into it that last week we received a detailed submission and we are being procedurally fair in asking for a response now.

The Chairman: Good point. Is that agreed, honourable senators?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is the letter, as amended, agreed to.

Senator Stratton: It is agreed with the proviso, that the steering committee, review it to their satisfaction.

The Chairman: The clerk could then sign it on behalf of the committee and send it out with the other papers.

Senator Stratton: Are we going to report and do clause-by-clause consideration June 6? Is that agreed?

The Chairman: Is that agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Baker: Did you pass his motion exactly as he put it? Yes?

Senator Stratton: It is also a Wednesday when the committee meets.

Senator Andreychuk: It is June 6, 2007.

Senator Fraser: No, that was not part of it.

Senator Andreychuk: We continually speak of the testimony and submissions before this committee. The first act of this committee was to take the special committee's evidence and include it in here.

The day we did that, the testimony and submissions from the special committee became our submissions and our testimony. We cannot make a distinction as to who testified where. It is all before us and deserving of the same weight and consideration. I have heard some people say that we heard only from officials of the Office of the Attorney General, when we heard from the Prime Minister. We did not call on some of the constitutional experts that I put a lot of weight on. No one seemed to disagree with them and their evidence was full. I did not have to have them before the committee because I can put as much weight on them as on the ones that appeared.

Le sénateur Milne : Tout ce que le comité a reçu provient du ministère fédéral de la Justice.

Le président : C'est de ça que je parlais.

Le sénateur Joyal : Les témoignages et les mémoires. D'autres documents du ministère de la Justice seront inclus.

Le sénateur Baker : Le deuxième paragraphe commence comme suit : « Depuis que nous vous avons écrit la première fois le 13 mars 2007 [...] » virgule. Je crois que nous devrions insérer un passage : « Le délai de réponse donné étant le 23 mars 2007 [...] » Les gens pourraient alors déduire que, la semaine dernière, nous avons reçu un mémoire détaillé et que c'est par souci d'équité procédurale que nous leur demandons maintenant de réagir.

Le président : Bien dit. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : Nous sommes donc d'accord sur la lettre telle que modifiée.

Le sénateur Stratton : Nous sommes d'accord à condition que le comité directeur y donne son assentiment.

Le président : À ce moment-là, la greffière pourrait signer au nom du comité et joindre la lettre aux autres documents.

Le sénateur Stratton : Allons-nous faire rapport là-dessus et procéder à l'étude article par article du projet de loi le 6 juin? On est d'accord?

Le président : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Baker : Avez-vous adopté sa motion telle quelle? Oui?

Le sénateur Stratton : C'est un mercredi, au moment où le comité se réunit.

Le sénateur Andreychuk : C'est le 6 juin 2007.

Le sénateur Fraser : Non, ça ne faisait pas partie de l'entente.

Le sénateur Andreychuk : Nous parlons sans cesse des témoignages et des mémoires présentés au comité. Le premier acte posé par notre comité a consisté à prendre les témoignages du comité spécial pour les inclure ici.

Le jour où nous avons fait cela, les témoignages et mémoires du comité spécial sont devenus nos témoignages et nos mémoires. Nous ne pouvons faire la distinction entre ceux qui ont témoigné ici et ceux qui ont témoigné là. Nous avons tous ces éléments devant les yeux, tous doivent avoir le même poids. J'ai entendu des gens dire que nous n'avons reçu que l'avis du Cabinet du procureur général, alors que nous avons entendu l'avis du premier ministre. Nous n'avons pas convoqué certains des constitutionnalistes auxquels j'accorde beaucoup de poids. Personne n'a paru être en désaccord avec eux; leur témoignage a été plein et entier. Il ne m'a pas paru impératif qu'ils témoignent devant le comité : je peux accorder autant de poids à leur point de vue qu'à celui de ceux qui ont comparu.

The Chairman: Honourable senators, the committee has reached agreement on the letter, on the date and on clause-by-clause. In my opening remarks, I referred honourable senators to rule 90 and to rule 98, which is what committees do once they hear from all their witnesses. One of the rules indicates that committees can make amendments. I want to know if this might be an appropriate time for us to consider what kinds of amendments we might want to make, notwithstanding the fact we might not hear from the provinces. We have heard from 21 witnesses, had many briefs submitted, heard a great deal of testimony. We have discussed this information with our respective caucuses. Would this not be an appropriate time to talk about whether the eight-year term as proposed in the bill is appropriate? Is there something else we might want to consider?

Senator Joyal suggested that we might want to discuss that subject before moving to clause-by-clause. Is that the wish of the committee?

Senator Joyal: Are you addressing me?

The Chairman: I am addressing the whole committee.

Senator Joyal: I will be the first one to answer. It is fair to mention that the committee has three issues under consideration. We are studying extending the eight-year term, making it non-renewable, which was mentioned often; and retirement at age 75. From the testimony, those are the three issues for which the committee could consider possible amendments.

The Chairman: The three issues would be interchangeable. For instance, depending on the length of one, you might or might not want to make it renewable.

Senator Joyal: Absolutely.

The Chairman: There might be two issues rather than three, depending upon the answers.

Senator Joyal: Absolutely.

The Chairman: Do other senators want to comment on the appropriateness of what the bill says with respect to an eight-year term?

Senator Hays: It might be a bit early to come out with a number, although I have suggested a number on many occasions. Senator Joyal put the three issues relevant to what this committee will undoubtedly deal with on the day that it gives clause-by-clause consideration.

However, it is a bit early to try to pin people down to the preferred number. Speaking from the point of view of a member of the Liberal caucus, that has not been resolved in terms of the party's position, which is an important part of this.

The Chairman: He was open to your suggestions after he heard the evidence.

Senator Bryden: I will live to fight another day on that particular issue.

Le président : Honorables sénateurs, le comité s'est entendu sur la lettre, sur la date et sur l'étude article par article du projet de loi. Dans ma déclaration d'ouverture, j'ai renvoyé les sénateurs à la disposition 90 et à la disposition 98 du Règlement, pour ce que font les comités une fois tous les témoins entendus. Selon une des dispositions en question, les comités peuvent apporter des modifications. Je veux savoir si le moment convient pour nous d'envisager le genre de modifications que nous souhaiterions apporter, tout en sachant que nous n'obtiendrons peut-être pas de réponses des provinces. Nous avons entendu 21 témoins, reçu de nombreux mémoires, accueilli beaucoup de témoignages. Nous avons discuté de cette information avec nos caucuses respectifs. N'est-il pas convenable en ce moment d'essayer de voir si le mandat de huit ans qui est prévu dans le projet de loi conviendrait? Y a-t-il autre chose que nous voudrions envisager?

Selon la proposition du sénateur Joyal, nous pourrions discuter de ce sujet avant de passer à l'étude article par article du projet de loi. Le comité est-il d'accord?

Le sénateur Joyal : Vous me parlez?

Le président : Je m'adresse au comité en entier.

Le sénateur Joyal : Je répondrai en premier. On ne se trompe pas en affirmant que le comité doit se pencher sur trois questions. Nous étudierons la possibilité de prolonger le mandat de huit ans, de rendre le mandat non renouvelable, ce dont il a été question souvent, et de prévoir un mandat qui vaut jusqu'à l'âge de 75 ans. D'après les témoignages entendus, ce sont les trois questions à propos desquelles le comité pourrait envisager des modifications.

Le président : Les trois questions seraient interchangeables. Par exemple, suivant la durée d'un mandat donné, on peut souhaiter ou non qu'il soit renouvelable.

Le sénateur Joyal : Tout à fait.

Le président : Il peut y avoir deux questions plutôt que trois, suivant les réponses obtenues.

Le sénateur Joyal : Tout à fait.

Le président : D'autres sénateurs souhaitent-ils signaler si ce qui est dit dans le projet de loi à propos d'un mandat de huit ans leur paraît convenable?

Le sénateur Hays : Il est peut-être un peu tôt encore pour proposer un chiffre, même si j'en ai souvent proposé moi-même. Le sénateur Joyal a évoqué les trois questions sur lesquelles le comité se penchera sans aucun doute le jour où il étudiera le projet de loi article par article.

Cependant, il est un peu tôt pour se fixer sur un nombre précis. Du point de vue d'un membre du caucus libéral, je dirais que la position du parti n'est pas encore arrêtée, ce qui importe.

Le président : Il était ouvert à vos propositions, après avoir entendu les témoignages.

Le sénateur Bryden : Je concède : je saurai bien y revenir une autre fois.

Senator Fraser: I would agree that the broad lines we will debate are fairly clear and where we will line up does not have to be addressed today. If I may, this is protocol question. You said that the clerk of the committee would sign the letter to the premiers.

The Chairman: She signed the last one that went out.

Senator Fraser: Did she? Is that the format we followed?

The Chairman: Yes.

Senator Fraser: The objection is withdrawn. I had some qualms with suddenly having the clerk address the premiers of Canada. If the clerk is accustomed to doing that, I withdraw.

The Chairman: Are there any other matters to come before the committee at this time?

Senator Stratton: Just to say, do not plan any holidays in July.

The committee adjourned.

Le sénateur Fraser : Je suis d'accord pour dire que les grandes lignes du débat sont assez bien tracées, que nous n'avons pas à discuter des détails aujourd'hui. Si vous le permettez, je poserai une question liée au protocole. Vous dites que la greffière du comité pourrait signer la lettre à l'intention des premiers ministres provinciaux.

Le président : Elle a signé la dernière qui a été envoyée.

Le sénateur Fraser : Elle l'a fait? C'est la règle que nous avons suivie?

Le président : Oui.

Le sénateur Fraser : Je retire mon objection. J'avais des doutes sur l'idée que, subitement, la greffière puisse s'adresser aux premiers ministres des provinces du Canada. Si la greffière est habituée à cela, je retire mon objection.

Le président : Y a-t-il d'autres questions dont le comité souhaite discuter?

Le sénateur Stratton : Je dirais simplement : ne prévoyez pas de vacances en juillet.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, May 10, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-31, to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act, met this day at 10:58 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

Senator Oliver: Honourable senators, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is here today to begin its study on Bill C-31, to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment act.

Bill C-31 proposes a wide ranging series of measures directed at enhancing accuracy of voting information and preventing or minimizing abuses in the voting process.

It seeks to improve the way that personal information about electors is gathered and incorporated into the national register of electors, and ultimately made available to election officials, as well as candidates and their representatives in the course of elections and between elections.

The bill also introduces at the federal level a requirement that voters provide identification at polling stations before they can exercise the right to vote.

The changes proposed in the bill are a response by the government to a series of recommendations proposed by the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs in its thirteenth report in June 2006, entitled,

OTTAWA, le jeudi 10 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit ce jour à 10 h 58 pour étudier le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le sénateur Oliver : Honorables sénateurs, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles entreprend aujourd'hui l'étude du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Ce projet de loi contient un vaste ensemble de mesures destinées à rehausser l'exactitude des informations électorales et à empêcher ou minimiser la fraude électorale.

Pour ce faire, on se propose d'améliorer la collecte de renseignements sur les électeurs et leur intégration au Registre national des électeurs qui est mis à la disposition des agents électoraux ainsi que des candidats et de leurs représentants pendant les élections et entre les élections.

On prévoit également d'exiger au palier fédéral que les électeurs présentent une pièce d'identité au bureau de vote pour pouvoir voter.

Les modifications proposées dans le projet de loi constituent la réponse du gouvernement à une série de recommandations formulées par le Comité permanent de la Chambre des communes sur la procédure et les affaires de la Chambre dans son

Improving the Integrity of the Electoral Process: Recommendations for Legislative Change.

The committee developed its recommendations in conjunction with its review of the recommendations for legislative reform, contained in the Chief Electoral Officer's report on the thirty-eighth general election, tabled in the House of Commons on September 29, 2005.

To speak to us today on this matter I am pleased to introduce Minister Peter Van Loan. He was first elected June of 2004 as the Member of Parliament for the new riding of York Simcoe and was re-elected as the Member of Parliament for York Simcoe on January of 2006. On January 4, 2007, Mr. Van Loan was appointed Leader of the Government in the House of Commons and Minister for Democratic Reform.

In a professional capacity, Mr. Van Loan was associated with the law firm of Fraser Milner Casgrain LLP, and practiced municipal and planning law for 16 years. He has an honours BA, Master of Arts in International Relations, Bachelor of Laws, as well as a graduate planning degree from the University of Toronto, where he later taught in the master's planning program.

Accompanying the minister today we have from the Privy Council Office, Matthew King, Assistant Secretary for Legislation and House Planning, and Natasha Kim, Senior Policy Advisor for Legislation and House Planning. Also we have from Justice Canada, Raymond MacCallum, Counsel for the Human Rights Law Section.

We remind honourable senators that the minister will be here with us today only until 12 p.m., but the officials will remain for further questions, so we will restrict the first hour to the minister.

Minister Van Loan, welcome. You now have the floor.

Honourable Peter Van Loan, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister for Democratic Reform: I think those comments were comprehensive. I almost have nothing to add in summarizing the bill.

[Translation]

I thank the committee for inviting me to talk about Bill C-31. To start with, let me emphasize that the bill is built on solid foundations. As you know, Bill C-31 proposes a number of amendments to the Canada Elections Act in order to improve the integrity of the electoral process.

The bill is based on recommendations made by the Standing Committee on Procedure and House Affairs in its 13th report that was tabled in the House of Commons last June. The recommendations were developed by the committee in a spirit of non-partisanship.

13^e rapport, de juin 2006, intitulé *Améliorer l'intégrité du processus électoral : Recommandations de modifications législatives*.

Le comité a formulé ses recommandations après avoir examiné les recommandations de réforme législative figurant dans le rapport du directeur général des élections sur la 38^e élection générale, déposé à la Chambre des communes le 29 septembre 2005.

Nous avons le plaisir d'accueillir le ministre Peter Van Loan. Il a été élu pour la première fois en juin 2004 dans la nouvelle circonscription de York Simcoe et a été réélu dans la même circonscription en janvier 2006. Le 4 janvier 2007, il a été nommé leader du gouvernement en Chambre et ministre de la réforme démocratique.

Avant de devenir député, M. Van Loan était associé au cabinet de droit Fraser Milner Casgrain et avait exercé le droit municipal et le droit de l'urbanisme pendant 16 ans. Il possède un baccalauréat, une maîtrise ès arts en relations internationales, un baccalauréat en droit ainsi qu'un diplôme supérieur en urbanisme de l'Université de Toronto où il a ensuite enseigné cette matière.

Le ministre est accompagné de deux représentants du Bureau du Conseil privé : Matthew King, secrétaire adjoint, Législation et planification parlementaire, et Natasha Kim, conseillère principale en politiques, Législation et planification parlementaire. Nous avons également avec nous Raymond MacCallum, avocat, section des droits de la personne, de Justice Canada.

Je rappelle aux honorables sénateurs que le ministre devra nous quitter à midi mais que ses collaborateurs resteront disponibles pour répondre à d'autres questions. Nous allons donc consacrer la première heure au ministre.

Bienvenue, monsieur le ministre. Vous avez la parole.

L'honorable Peter Van Loan, C.P., député, Leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre de la réforme démocratique : Je crois que vous avez tout dit. Je n'ai presque rien à ajouter pour résumer le projet de loi.

[Français]

Je remercie le comité de m'avoir invité à parler du projet de loi C-31. D'entrée de jeu, je tiens à souligner que ce projet de loi repose sur de solides fondements. Comme vous le savez, le projet de loi C-31 propose un certain nombre de modifications à la Loi électorale du Canada pour améliorer l'intégrité du processus électoral.

Le projet de loi se base sur les recommandations faites par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre dans son 13^e rapport présenté à la Chambre des communes en juin dernier. Ces recommandations ont été élaborées par ce comité sans esprit partisan.

[English]

The thirteenth report of the Standing Committee on Procedures and House Affairs was the product of the committee's thorough study of recommendations made by the Chief Electoral Officer on improving the electoral process, as well as the committee's own experience as to what was needed to ensure our process continues to operate with the high degree of integrity that Canadians expect.

The committee heard from a number of witnesses on all aspects of their study, including executives of all four political parties represented in the House of Commons, the Chief Electoral Officer and the Privacy Commissioner.

When the government tabled its written response to the thirteenth report on October 20, we supported virtually all the recommendations. Four days later Bill C-31 was implemented to introduce those recommendations.

The House of Commons debated Bill C-31, and the Committee on Procedures and House Affairs thoroughly reviewed the bill. The committee heard additional witnesses including representatives from student, Aboriginal and homeless groups.

The bill was passed by the House on February 20, 2007.

I want to emphasize the bill before you today is the product of much expertise and experience. It reflects the Chief Electoral Officer's expertise in administering elections. It reflects the recommendations of the house committee that is responsible for studying in depth all electoral matters, and it reflects the will of the elected members of Parliament who have all experienced first hand the challenges of the electoral process.

The bill is about ensuring the procedures and machinery of our democratic process continues to operate with integrity. It does so by making a host of improvements to many facets of the Canada Elections Act. Taken together, they will ensure the confidence of the public in our process.

First, I will give an overview of the bill.

[Translation]

With that introduction, I would now like to briefly discuss the bill, which, in my view, can be divided into four main themes.

[English]

The first theme is improving the accuracy of the National Register of Electors and electoral lists.

[Translation]

First, Bill C-31 includes a number of important changes designed to improve the accuracy and integrity of the National Register of Electors. It is from this register that electoral lists are generated. Candidates, parties and election officials use these lists during campaigns and when overseeing the voting itself.

[Traduction]

Le 13^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre était le fruit d'une étude attentive des recommandations formulées par le directeur général des élections sur l'amélioration du processus électoral, ainsi que de l'expérience même du comité quant à ce qui est nécessaire pour assurer que notre processus continue à fonctionner avec le haut degré d'intégrité auquel les Canadiens s'attendent.

Le comité a entendu un certain nombre de témoins sur tous les aspects de l'étude, notamment les dirigeants des quatre partis politiques représentés en Chambre, le directeur général des élections et la Commissaire à la protection de la vie privée.

Lorsque le gouvernement a déposé à la Chambre des communes sa réponse écrite au 13^e rapport, le 20 octobre, nous en avons appuyé presque toutes les recommandations et, quatre jours plus tard, nous avons déposé le projet de loi C-31 destiné à les mettre en œuvre.

La Chambre des communes a débattu du projet de loi C-31 et le Comité de la procédure et les affaires de la Chambre l'a étudié attentivement en convoquant d'autres témoins, notamment des représentants d'associations d'étudiants, d'Autochtones et de personnes sans-abri.

La Chambre a adopté le projet de loi le 20 février 2007.

Cela montre, je tiens à le souligner, que le projet de loi est le fruit d'une longue expérience et des avis de nombreux experts. Il reflète notamment l'expertise du directeur général des élections en ce qui concerne la tenue des élections, les recommandations du comité de la Chambre chargé d'étudier toutes les questions électorales, et la volonté des députés qui ont tous une connaissance directe des arcanes du processus électoral.

Le but du projet de loi est de veiller à ce que la procédure et les mécanismes de notre processus démocratique continuent de fonctionner avec intégrité. On y trouve par conséquent bon nombre d'améliorations apportées aux nombreux aspects de la Loi électorale du Canada qui, prises ensemble, préserveront la confiance du public envers le processus électoral.

Permettez-moi de vous donner un bref aperçu du projet de loi.

[Français]

Cela dit, j'aimerais maintenant parler brièvement du projet de loi qui, à mon avis, peut être divisé en quatre grands thèmes.

[Traduction]

Le premier élément concerne l'amélioration de l'exactitude du Registre national des électeurs et des listes électorales.

[Français]

Premièrement, le projet de loi C-31 comporte un certain nombre de changements importants pour améliorer l'exactitude et l'intégrité du Registre national des électeurs. C'est d'ailleurs à partir du registre que l'on génère les listes des électeurs. Les candidats, les partis et les fonctionnaires électoraux utilisent ces listes dans le cadre des campagnes et de la surveillance des votes.

As you already know, the register replaced door-to-door enumeration in 1997.

Bill C-31 makes the changes needed to modernize the legal framework so that the register stays effective and efficient from one election to the next.

[English]

For example, there is currently a consent box on the front page of the income tax return form that allows Canadians to consent to sharing their name, address and date of birth with Elections Canada for inclusion in the register. This source of information has been a pivotal one for the Chief Electoral Officer to update the register. However, many non-citizens, not entitled to vote, are checking the box and making the information, and ultimately the register, less reliable.

Bill C-31 provides the authority to change the question on the income tax form to make it clear that it applies only to Canadian citizens.

It already is clear that it should be filled out only by Canadian citizens, but this bill will allow an additional question where they are asked expressly to state their citizenship. That question should improve the accuracy of the information.

The bill also updates statutory authorities to allow returning officers to perform updating initiatives related to the register between election periods; to clarify the ability of the Chief Electoral Officer to exchange information with the provincial electoral authorities; and to permit the chief electoral officer to use stable identifiers that will insist in ensuring the information on electors and the register is updated and reliable. That is what we call a unique voter number.

Elections Canada updates the register from different sources, and the stable identifier will make cross-referencing more efficient.

Each of these reforms was recommended by the Chief Electoral Officer so that Elections Canada can maintain a better, more up-to-date, national register. They are required to produce more accurate lists of electors that will assist in ensuring integrity of the vote and will improve the ability of candidates to reach out to electors. As one in the business, as certainly I am, when dealing with voters lists and trying to communicate with voters, we often see with a permanent national register many cases where Robert, Bob, and Bobby are three separate voters. The unique identifier number should help eliminate those cases.

The next theme is improving communication with the electorate. This relates to a second set of amendments in the bill, those which improve communication between candidates, political parties, election officials and the electorate.

Comme vous le savez déjà, le registre a remplacé, en 1997, le recensement de porte-à-porte.

Le projet de loi C-31 apporte les changements nécessaires pour moderniser le cadre législatif afin que le registre demeure efficace et efficient d'une élection à l'autre.

[Traduction]

Il y a par exemple actuellement sur la première page de la déclaration d'impôt sur le revenu une case permettant aux Canadiens de consentir à ce que leur nom, leur adresse et leur date de naissance soient communiqués à Élections Canada pour la confection du registre. Cette source d'information s'est avérée cruciale pour permettre au directeur général des élections de mettre le registre à jour. Toutefois, bon nombre de non-citoyens n'ayant pas le droit de vote cochent eux aussi cette case, ce qui rend le registre moins fiable.

En vertu du projet de loi C-31, on aura le pouvoir de modifier la question figurant sur les déclarations d'impôt de façon à préciser qu'elle s'applique uniquement aux citoyens canadiens.

Il est déjà clair que la case ne devrait être cochée que par les citoyens canadiens mais, grâce à ce projet de loi, on pourra ajouter une question supplémentaire pour demander au contribuable d'indiquer sa citoyenneté, ce qui devrait rehausser l'exactitude de l'information.

Le projet de loi comporte également une mise à jour des pouvoirs législatifs de façon à permettre aux directeurs du scrutin d'effectuer la mise à jour du registre entre les périodes électorales et au directeur général des élections d'échanger des renseignements avec les autorités électorales provinciales et d'utiliser des identifiants stables qui permettront d'assurer que les informations sur les électeurs et les informations du registre sont mises à jour et sont fiables. C'est ce que nous appelons un numéro d'électeur unique.

Comme Élections Canada utilise plusieurs sources pour mettre le registre à jour, l'identifiant stable rehausse l'efficacité des vérifications de concordance.

Chacune de ces réformes avait été recommandée par le directeur général des élections pour permettre à Élections Canada d'avoir un meilleur registre national, plus à jour. Élections Canada est tenue de produire des listes électorales plus exactes pour contribuer à l'intégrité du vote et pour mieux permettre aux candidats de communiquer avec les électeurs. Comme je suis directement concerné, je sais que nous voyons souvent dans le registre électoral permanent des cas où trois personnes ayant le même nom de famille et appelées Robert, Bob et Bobby, par exemple, sont en fait trois électeurs différents. Le numéro d'identification unique éliminera tout risque de confusion dans ces cas.

Le deuxième groupe de modifications concerne l'amélioration des communications avec l'électorat, c'est-à-dire les communications entre les candidats, les partis politiques, les agents électoraux et les électeurs.

For instance, updated lists of electors will be distributed on the nineteenth day before polling day, and annual lists will be distributed a month later to incorporate more changes of address from summer moves. This change will give candidates and parties more accurate lists with which to conduct their campaigns.

The bill will also assist the ability of candidates to campaign more effectively by extending their existing right of access to apartment buildings and multiple residences, to gated communities and to public areas such as shopping malls. This bill will authorize election officials to access apartment buildings and gated communities to carry out their duties under the Elections Act. It will facilitate their ability to conduct targeted revision of the voters lists in areas of high mobility or low registration, particularly rapidly growing urban areas.

Together, these reforms will help create a more informed electorate that is more connected to the political process.

The third theme is improving accessibility of the vote.

[Translation]

The third group of changes in the bill seeks to improve access for eligible voters. For example, Bill C-31 changes the rules on transfer certificates in order to remove useless obstacles that could prevent people from voting. Electors with physical disabilities will no longer have to ask for approval three days in advance to vote in a level-access polling station. And if someone's polling station is changed by Elections Canada after having received a voter information card, the person will not be denied the right to vote if he or she goes to the polling station that was originally designated.

Bill C-31 will provide greater flexibility in setting up more advance polling stations. At the moment, each advance polling station must serve at least two polling districts. When the district is large or remote, this can be an obstacle for electors who have to travel long distances. Bill C-31 will repeal this legal constraint and allow an advance poll to be established in every polling district if required.

[English]

Mr. Chairman, steps being taken by the government to enhance voter turnout in the country by making the vote more accessible to all Canadians are Bill C-16 on fixed dates for elections, which was assented to last week; Bill C-31, which we are discussing today; and Bill C-55, which was introduced yesterday to add additional advance polling days to the electoral cycle.

Par exemple, des listes électorales actualisées seront distribuées le 19^e jour précédant le scrutin et des listes annuelles seront distribuées un mois plus tard pour inclure plus de changements d'adresse résultant des déménagements de l'été. De cette manière, les candidats et les partis auront des listes électorales plus précises pour faire campagne.

Le projet de loi aidera aussi les candidats à faire campagne plus efficacement en élargissant aux communautés protégées et aux lieux publics tels que les centres commerciaux leur droit d'accès actuel aux immeubles d'appartements et aux immeubles en copropriété. Les agents électoraux auront par ailleurs le droit d'avoir accès aux immeubles d'appartements et aux communautés protégées pour s'acquitter de leurs fonctions au titre de la Loi électorale du Canada. Cette mesure leur facilitera la tâche pour effectuer la révision ciblée des listes électorales dans les secteurs de grande mobilité ou à faible taux d'inscription, notamment dans les régions urbaines en croissance rapide.

Ensemble, ces réformes contribueront à produire un électorat mieux informé et plus engagé dans le processus politique.

Le troisième groupe de modifications vise à améliorer l'accès au vote.

[Français]

Le troisième groupe de modifications de ce projet de loi vise à améliorer l'accès au vote pour les personnes admissibles. Par exemple, le projet de loi C-31 modifie les règles concernant les certificats de transfert pour éliminer les obstacles inutiles qui peuvent dissuader les gens de voter. Les électeurs atteints d'un handicap physique ne seront plus tenus de demander trois jours à l'avance, l'autorisation de voter dans un bureau de scrutin à accès de plain-pied. D'autre part, une personne dont le bureau de scrutin sera changé par Elections Canada après qu'elle aura reçu sa carte d'information de l'électeur ne sera pas privée d'exercer son droit de vote si elle se présente au bureau de scrutin qui lui avait été assigné en premier lieu.

Le projet de loi C-31 accordera une plus grande flexibilité pour installer davantage de bureaux de scrutin par anticipation. Actuellement, chaque bureau de scrutin par anticipation doit regrouper au moins deux sections de vote. Lorsque la région est vaste ou éloignée, cela peut représenter un obstacle pour les électeurs ayant à parcourir de grandes distances. Le projet de loi C-31 supprimera cette restriction légale et permettra d'installer un bureau de scrutin par anticipation pour une seule section de vote au besoin.

[Traduction]

Monsieur le président, le gouvernement a pris des mesures pour relever la participation électorale en rendant le vote plus accessible à tous les Canadiens par le truchement du projet de loi C-16 concernant des élections à date fixe, qui a reçu la Sanction royale la semaine dernière, du projet de loi C-31 dont nous traitons aujourd'hui, et du projet de loi C-55 déposé hier pour ajouter au cycle électoral plus de dates de vote par anticipation.

The fourth theme is that of voter identification and voter fraud. One of the most important aspects of Bill C-31 deals with addressing the potential for voter fraud. The House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs underscored this issue as a guiding theme of its thirteenth report, and the party executives that appeared before the Committee agreed that more needed to be done to protect the integrity of our voting system.

The fundamental principle of our democratic system is one citizen, one vote. Each time this principle is broken, it impairs the confidence and integrity of our democracy. Indeed, each time this principle is broken, it is a grave insult to the vast majority of Canadians who legitimately cast their vote in an election. This situation is particularly so in close elections where the reality of voter fraud can determine who is elected and who is not, and where the spectre of voter fraud can undermine the legitimacy of an elected candidate.

Canadians need to have confidence in their electoral system, and Bill C-31 takes action to enhance that confidence by reducing the opportunity for voting fraud through a simple step: It amends the Canada Elections Act to require Canadians to show identification before voting. Like other reforms proposed in this bill, this change is not a radical one but a procedural improvement that will produce concrete results. In fact, voters are asked to show identification at many other levels, provincially and municipally, and I think all of us have experienced occasions when voters have said to us, "I could not believe it — they did not ask me to show any ID. Anyone could have gone in and said they were me and voted." All of us have experienced voters telling us that.

Canadians seeking to register on election day must already produce identification to prove their identity and residence. Any registered voter can be challenged to prove their identity and entitlement to vote by a poll worker or by a candidate's representative before they can vote. In most cases, voters should carry identification with them when they go to vote. Bill C-31 makes the requirement to produce proof that voters are who they say they are an automatic standard requirement.

As well, the bill provides three reasonable options to meet this requirement. First, they can show one piece of identification issued by a government body, which has their name, photo and address, such as a driver's licence. Second, they can show two pieces of identification that together establish identity and residence, but without a requirement for a photograph on those pieces of identification. The bill provides that the Chief Electoral Officer will publish a list of the kinds of identification that will be acceptable. The Chief Electoral Officer has established a preliminary list and is consulting with the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs and the Advisory Committee of Political Parties to ensure that this list of potential identification items is thorough and fair.

Le quatrième groupe de modifications concerne l'identification des électeurs et la fraude électorale. L'un des aspects les plus importants du projet de loi C-31 porte sur les risques de fraude électorale, question qui était l'un des principaux thèmes du 13^e rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur la procédure et les affaires de la Chambre. Les dirigeants des partis politiques ayant témoigné devant ce comité avaient tous souligné qu'il faut faire plus pour protéger l'intégrité de notre processus électoral.

Le principe fondamental de notre régime démocratique est un citoyen, une voix. Chaque fois que ce principe est bafoué, la confiance dans l'intégrité de notre démocratie est ébranlée. De fait, chaque transgression de ce principe constitue une grave infraction au droit de chaque citoyen exerçant légitimement son droit de vote. C'est particulièrement vrai lorsque le résultat des élections est très serré car la fraude électorale peut alors déterminer qui est élu et qui ne l'est pas et peut miner la légitimité du vainqueur.

Il est indispensable que les Canadiens aient confiance dans leur système électoral et, par le truchement du projet de loi C-31, le gouvernement prend des mesures pour rehausser cette confiance en réduisant le risque de fraude électorale par une mesure très simple : modifier la Loi électorale du Canada pour exiger qu'on présente une pièce d'identité pour pouvoir voter. Il ne s'agit pas là, à l'instar des autres réformes prévues dans ce projet de loi, d'un changement radical mais plutôt d'une amélioration de la procédure afin d'obtenir un résultat concret. De fait, les électeurs sont déjà appelés aujourd'hui à présenter une pièce d'identité dans beaucoup d'autres circonstances, aux paliers provincial et municipal, et je sais qu'il nous est arrivé à tous d'entendre des électeurs nous dire : « Je n'en reviens pas, on ne m'a même pas demandé de pièce d'identité. N'importe qui aurait pu aller voter à ma place. »

À l'heure actuelle, les Canadiens qui veulent s'inscrire le jour du scrutin sont déjà tenus de présenter une pièce d'identité pour confirmer leur identité et leur adresse. En outre, tout électeur inscrit peut se voir demander par un agent électoral ou par le représentant d'un candidat de prouver son identité et son admissibilité à voter. Dans la plupart des cas, n'importe quel électeur devrait donc avoir une pièce d'identité sur lui. Avec le projet de loi C-31, chaque électeur sera automatiquement tenu de fournir une preuve de son identité.

Cela dit, trois possibilités raisonnables sont envisagées pour satisfaire à cette exigence. Premièrement, l'électeur pourra présenter une pièce d'identité délivrée par un organisme gouvernemental et portant son nom, sa photographie et son adresse, comme un permis de conduire. Deuxièmement, il pourra aussi produire deux pièces d'identité sans photographie qui, ensemble, confirment son identité et son adresse. Il est prévu dans le projet de loi que le directeur général des élections publiera une liste des pièces d'identité acceptables à ce chapitre. Il a déjà dressé une liste préliminaire et consulte actuellement le Comité permanent de la Chambre des communes sur la procédure et les affaires de la Chambre et le Comité consultatif des partis politiques pour s'assurer que la liste soit complète et équitable.

Third, even if someone has no identification, they may still vote by swearing an oath or affirmation and by having another elector who is on the voters list for that poll vouch for them.

[Translation]

The process of elector identification will harmonize the federal system with that of other jurisdictions, such as Quebec and a growing number of municipalities in Canada. Ontario, for example, has just introduced a bill providing for elector identification in provincial elections. Each jurisdiction must decide for itself what works best for its electors. The balanced approach in Bill C-31 reflects the recommendations of the members of the Committee on Procedure and House Affairs, and has the full support of members of Parliament.

[English]

I have covered a fair bit of ground in my presentation because many improvements are proposed in Bill C-31. I could say much more but I suspect that senators might have some questions. In closing, I underscore that this bill will improve the integrity of our electoral process. It will do so by small changes that will have a large impact on ensuring that elections are run smoothly, efficiently and in a manner that will continue to secure the confidence of Canadians.

Like our other democratic reform bills introduced in this Parliament, Bill C-31 is a step toward strengthening democracy and accountability in our country.

The Chairman: Minister, thank you for the most comprehensive overview. You have covered a great deal of the bill.

Honourable senators, I will start with the opposition critic, Senator Baker, please.

Senator Baker: Thank you, Mr. Chairman. First, I will ask the minister whether he would support an amendment to the bill. I will distribute one part of the reason for this question to members and the minister. I am distributing the minister's comments at report stage of the bill in the House of Commons, in which the minister referenced the date of birth and the question of whether this information should be included in the bill.

The main reason for asking this question, minister, is that throughout Canada, in all jurisdictions in certain circumstances, some courts have judged a date of birth to have a reasonable expectation of privacy surrounding it. Minister, in your home province of Ontario, many cases before the Ontario courts, before which you have appeared as a lawyer, have a consistent ring. I will identify a couple of cases and speak to the decisions: In 2006, *R. v. E.(M.)* Justice Murray of the Ontario Court of Justice said that obtaining an accused core biological information — date of birth — amounted to unreasonable search and that the accused

Troisièmement, une personne n'ayant pas de pièce d'identité pourra toujours obtenir le droit de voter en prêtant serment ou en faisant une déclaration solennelle et en étant accompagnée d'un autre électeur inscrit sur la liste électorale du bureau de vote concerné qui se portera garant de son identité.

[Français]

Le processus d'identification des électeurs harmonisera le système fédéral avec ceux d'autres administrations, dont le Québec et un nombre croissant de municipalités canadiennes. L'Ontario vient notamment de déposer un projet de loi qui prévoirait l'identification des électeurs dans le cadre des élections provinciales. Chaque administration doit déterminer elle-même ce qui fonctionne le mieux pour son électorat. L'approche équilibrée, adoptée dans le projet de loi C-31, reflète les recommandations des membres du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre et a été fermement appuyée par les députés.

[Traduction]

J'ai abordé beaucoup de questions dans ma déclaration liminaire parce que le projet de loi contient beaucoup d'améliorations importantes. Je pourrais en dire davantage mais je soupçonne que les sénateurs ont peut-être des questions à me poser. En conclusion, je souligne de nouveau que ce projet de loi rehaussera l'intégrité de notre processus électoral en apportant de petites modifications qui contribueront sensiblement à garantir que les élections se dérouleront sans heurts et de manière efficace, afin de conserver la confiance des Canadiens.

Comme les autres projets de loi de réforme démocratique présentés au parlement, le projet de loi C-31 constitue une étape de plus pour renforcer la démocratie et la reddition de comptes dans notre pays.

Le président : Merci, monsieur le ministre, de cet aperçu très complet du projet de loi.

Honorables sénateurs, nous allons commencer avec le critique de l'opposition officielle, le sénateur Baker.

Le sénateur Baker : Merci, monsieur le président. Je veux d'abord demander au ministre s'il appuierait un amendement au projet de loi. Je vais remettre aux membres du comité et au ministre un document donnant une explication partielle de cette question. Il s'agit des remarques formulées par le ministre à l'étape du rapport du projet de loi devant la Chambre des communes concernant la question de savoir si la date de naissance devrait être incluse dans le projet de loi.

La principale raison pour laquelle je pose cette question, monsieur le ministre, est que des tribunaux de tout le Canada ont jugé que la date de naissance est une information pouvant raisonnablement être considérée comme une information privée. Voici certains exemples d'arrêts pertinents : en 2006, dans l'affaire *R. c. E. (M.)*, le juge Murray de la Cour de justice de l'Ontario a déclaré qu'obtenir des informations biologiques fondamentales d'un accusé — la date de naissance — équivaut à une fouille déraisonnable car l'accusé a le droit subjectif de s'attendre à ce que ses informations personnelles restent privées. En 2007, le

had subjective expectation of privacy and information. In 2007, J. Jones of the Ontario Court of Justice said at paragraph 50 that the evidence obtained was in violation of section 8 and section 9 of the Charter because the officer had obtained the person's date of birth. Of course, there are other cases. In a traffic case, the information is on the license, so there would be no attachment of a reasonable expectation of privacy.

As well, it has been litigated at the Federal Court of Appeal as a violation of section 7 of the Charter in the provision of a date of birth when the Canadian Privacy Commissioner brought a case before that Court in 2000.

Thus, at various court levels in certain circumstances, we have violations of the Charter of Rights and Freedoms through the provision of the date of birth. I will read the comments of the minister in the House of Commons on Bill C-31. At page 1, the minister said:

I point out that while we opposed certain changes that occurred to the bill at committee, we are now prepared to support Bill C-31 in its current form. A big reason behind this is that we think this bill has benefitted from a multi-party degree of support, which is important in a bill of this nature.

On the next page, with reference to the date of birth on the list of electors, the minister said, at committee:

... we opposed that as well. However, it is now there in the bill and, as I said, in the spirit of cooperation, we are prepared to support it at this stage so that the bill may move forward.

I will put the question directly to him. The Privacy Commissioner will appear before the committee and is opposed to this provision. Case law is opposed to this provision because it is a violation of the Charter. Minister, would you support an amendment to this bill to remove the date of birth, in the spirit of cooperation with this Senate committee.

Mr. Van Loan: There is much to say in response because it is a long story.

Senator Stratton: I suggest you give the history of this provision as well.

Mr. Van Loan: When the original Procedure and House Affairs Committee dealt with this matter, there was no recommendation that the birth date be included. The Bloc Québécois at that time dissented. It is the practice in Quebec to include the birth date on the Quebec voters list. The argument was that the practice had worked well. When the proposed legislation went to committee, ultimately, the Liberal party and the Bloc advanced the amendment to include the birth date. That amendment was opposed by the Conservative party. However, it was adopted.

juge Jones de la Cour de justice de l'Ontario a déclaré au paragraphe 50 que la preuve avait été obtenue en infraction des articles 8 et 9 de la Charte car l'agent avait obtenu la date de naissance de la personne. Je pourrais évidemment citer d'autres cas. Quand quelqu'un se fait arrêter pour une infraction au code de la route, cette information figure sur le permis de conduire et la personne ne peut donc raisonnablement pas s'attendre à ce qu'elle reste privée.

D'autre part, la Cour d'appel fédérale a jugé, lorsque le Commissaire à la protection de la vie privée avait intenté une poursuite devant la Cour en 2000, que fournir la date de naissance constitue une infraction à l'article 7 de la Charte.

On constate ainsi que des tribunaux de différents paliers ont jugé que, dans certaines circonstances, obtenir la date de naissance constitue une infraction à la Charte des droits et libertés. Voici ce que le ministre a déclaré à la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-31 :

Même si nous — c'est-à-dire les députés conservateurs — nous sommes opposés à certains changements apportés au projet de loi lors de son examen par le comité, nous sommes maintenant disposés à appuyer le C-31 dans sa forme actuelle. L'une des raisons prépondérantes, c'est que nous estimons que le projet de loi recueille l'appui de tous les partis, et c'est important pour une mesure législative de cette nature.

Puis plus loin, au sujet de l'inscription de la date de naissance sur la liste électorale, il a dit ceci :

Au comité, nous nous y sommes également opposés. Pourtant, il se retrouve maintenant dans le projet de loi et, comme je l'ai dit, dans un esprit de coopération, nous sommes prêts à l'appuyer à cette étape afin que le projet de loi puisse aller de l'avant.

Je lui pose donc directement la question. Le commissaire à la protection de la vie privée a comparu devant le comité et s'est opposé à cette mesure. La jurisprudence établit que cette mesure constitue une infraction à la Charte. Monsieur le ministre, êtes-vous prêt à appuyer un amendement pour retirer la date de naissance de ce projet de loi, dans un esprit de coopération avec ce comité du Sénat?

M. Van Loan : J'aurais beaucoup à dire en réponse car c'est une longue histoire.

Le sénateur Stratton : Vous pourriez peut-être aussi donner l'historique de cette disposition.

M. Van Loan : Quand le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre s'est penché sur cette question, on ne recommandait pas d'inclure la date de naissance. À l'époque, le Bloc québécois avait exprimé sa dissidence. Au Québec, la date de naissance figure sur la liste électorale de la province. L'argument avancé fut que cela avait donné de bons résultats. Quand le projet de loi a été renvoyé devant le comité, le Parti libéral et le Bloc ont présenté un amendement pour inclure la date de naissance. Malgré l'opposition du Parti conservateur, cet amendement a été adopté.

When it came back to the House, it was important that the bill remain non-partisan, in my opinion at least, because of the nature of the bill, because of the way it came, based on original advice from the Chief Electoral Officer, and because of the way all parties had cooperated on it. I think, sometimes, on matters relating to the operation of the electoral process, it is important that we maintain a broad consensus. At that time, we took a decision to abandon our resistance to the amendment that had been advanced by the Liberals and the Bloc and to accept it. That is what we did.

Of course, if the Senate were to amend it, to reverse that amendment introduced by the Liberals and the Bloc at the committee level and accepted by the House of Commons, that would mean the bill would go back to the House of Commons where those two same parties sought to include that amendment. Therefore, I expect your question is less for me and more for the Liberals and the Bloc in the House of Commons where I expect they would seek to restore the provision that they took the initiative of putting into the bill, as they did at committee.

There are other reasons. Obviously, the major one was a question of it being non-partisan. I was mindful of the evidence of the Privacy Commissioner at committee. When she was asked if there was a problem on the issue of privacy protection if the birth date was included, from her evidence on Wednesday, June 14, she said: "I am neither for nor against."

She did not have a view. That was her position.

Senator Prud'homme: That is a good position.

Mr. Van Loan: Furthermore, Michel Guimond from the Bloc pressed the point when he stated:

If my understanding of your response to Ms. Picard is correct, you would prefer to leave this decision up to the legislator. It is up to us, parliamentarians, to decide if that is the way to go. You see no legal problem with regard to the legislation that you are charged with applying. Correct?

Jennifer Stoddart responds: "Correct."

In her view, there were no privacy issues and she is the Privacy Commissioner. Had she felt there was a serious privacy question, that situation may have given me more concern.

I think one can readily distinguish, as you did on the distinction between traffic cases and criminal cases, some of these Charter decisions. I am trying to plumb the depths of my mind to figure out what kind of due process section 7 concerns could arise from a birth date. Someone more creative than me will come up with a process. There are creative criminal lawyers out there, and creative judges too.

I do not know that they apply here. One fundamental element of voting in this country is an age test. Voters must be 18 years of age. Obviously, to some extent that information is crucial for the qualification to vote.

Lorsque le projet de loi est revenu devant la Chambre, j'ai pensé qu'il était important d'en préserver le caractère non sectaire étant donné sa nature intrinsèque et le fait qu'il avait été formulé sur la base des conseils originels du directeur général des élections, avec la coopération de tous les partis. Quand il s'agit du processus électoral, je crois qu'il est parfois important de préserver un large consensus. C'est pour ces raisons que nous avons décidé de renoncer à notre opposition à l'amendement proposé par les Libéraux et le Bloc. Et c'est ce que nous avons fait.

Évidemment, si le Sénat décidait de modifier le projet de loi en rejetant l'amendement proposé par les Libéraux et le Bloc à l'étape du comité et accepté par la Chambre des communes, cela voudrait dire que le projet serait renvoyé devant la Chambre des communes où ces deux partis avaient assuré l'adoption de cet amendement. Par conséquent, je soupçonne que votre question s'adresse moins à moi qu'aux députés du Parti libéral et du Bloc car je suppose qu'ils tenteraient de rétablir la disposition qu'ils avaient pris l'initiative d'intégrer au projet de loi comme ils l'avaient fait en comité.

Il y a d'autres raisons. Évidemment, la principale était d'éviter le sectarisme politique. J'ai tenu compte aussi du témoignage de la Commissaire à la protection de la vie privée devant le comité. Invitée à dire si l'intégration de la date de naissance lui posait un problème du point de vue de la protection de la vie privée, elle a répondu, le mercredi 14 juin : « Je ne suis ni pour ni contre ».

Elle n'a pas pris position.

Le sénateur Prud'homme : Ce qui était une excellente position.

M. Van Loan : En outre, Michel Guimond, du Bloc, a insisté en disant ceci :

Si j'ai bien compris ce que vous venez de répondre à Mme Picard, vous laissez aux législateurs le soin de prendre cette décision. C'est à nous, les parlementaires, de décider si cela est exact. Vous ne voyez pas de problème légal relativement aux lois que vous gérez. Est-ce exact?

Jennifer Stoddart a répondu : « C'est exact ».

À son avis, il n'y avait pas de problème du point de vue de la protection de la vie privée et c'est elle qui est Commissaire à la protection de la vie privée. Si elle avait pensé le contraire, je me serais interrogé.

Je crois qu'on peut facilement faire une distinction entre ces diverses causes touchant la Charte, comme vous l'avez fait entre les infractions au code de la route et les actes criminels. Je suis en train de me creuser la tête pour essayer de trouver quelles préoccupations la date de naissance pourrait susciter du point de vue de l'article 7 de la Charte. Il y a peut-être des gens plus créatifs que moi qui en trouveront. Il y a certainement des avocats criminalistes créatifs, et aussi des juges créatifs.

Je vois mal ce qui peut poser problème. L'une des conditions fondamentales du droit de vote est d'avoir au moins 18 ans. Évidemment, cette information est cruciale pour établir l'admissibilité de quiconque à voter.

The other reason I gather it is important is for insuring that we can distinguish between different individuals with the same name and in certain communities that is a common phenomena. That is increasingly a phenomenon particularly in new ethnic communities. In Korean communities, there are something like seven last names.

[Translation]

Senator Nolin: I would like to clarify something. You referred to the House of Commons committee's report. Just so that I can be sure everyone understands, the chief electoral officer recommended that the year of birth of each elector be included, and the House committee came back with the proposal to include the date of birth. The nuance is important to understand.

[English]

Mr. Van Loan: The original recommendation was that the birth date be there, but only available at the polling stations. There was a question of expanding access so it was available to the parties who would have a copy of the list, to use in their scrutineering, monitoring and oversight of the electoral process.

Senator Stratton: What about privacy, theft of identity? Had that question been asked on the House side? If someone has the date of birth plus the person's name, would that lead to a potential for identity theft?

Mr. Van Loan: They were cognizant of that issue at committee. That is why those questions were asked of the Privacy Commissioner. The issue also arose in debate in the House. The NDP, particularly, raised that as a matter of concern. Of course, we have come a long way. When I was a kid, they used to post the voters list on the telephone pole at the end of the block.

Senator Stratton: Not date of birth.

Mr. Van Loan: They put down everybody's professions. It was always fun to see who was a teacher, who was a homemaker, who did what and who pretended to do what.

People would take the list. They wanted a list and they thought it was entertaining. Obviously, there are greater concerns about privacy.

It should be underlined that this information is available only to the Elections Canada officials and to the political parties. It would not be more broadly available than that, and there are provisions in the act that create penalties for improper use of that information.

There are legal protections in place, and you might debate whether those protections are sufficient, because some people break the law. You might want to debate whether those fines are sufficient, but there is a structure in place that provides protections.

Senator Baker: Our chair is a former professor of law, so he keeps that gavel going.

L'autre raison pour laquelle c'est une information importante est qu'elle permet de distinguer différentes personnes portant le même nom, phénomène courant dans certaines communautés. De fait, c'est un phénomène de plus en plus fréquent dans les nouvelles communautés ethniques. Dans les communautés coréennes, il y a quelque chose comme sept noms de famille.

[Français]

Le sénateur Nolin : J'aimerais apporter une précision. Vous avez fait référence au rapport du comité de la Chambre des communes. Pour m'assurer que tous comprennent bien, le directeur général des élections avait recommandé que l'on inclue l'année de naissance de chaque électeur et le comité de la Chambre a relancé cette proposition pour inclure la date de naissance. Il est important de comprendre la nuance.

[Traduction]

M. Van Loan : À l'origine, on avait recommandé que la date de naissance soit inscrite mais qu'elle ne soit disponible qu'au bureau de vote. La question s'était aussi posée d'élargir l'accès de façon à ce qu'elle soit disponible à tous les partis qui auraient une copie de la liste qu'ils utilisent pour les activités de leurs scrutateurs et surveillants pendant le processus électoral.

Le sénateur Stratton : Qu'en est-il de la vie privée, du vol d'identité? Cette question a-t-elle été posée du côté de la Chambre? Si quelqu'un possède la date de naissance et le nom de la personne, n'y a-t-il pas un risque de vol d'identité?

M. Van Loan : Le comité était conscient de ce problème et c'est pourquoi il l'a soulevée devant la Commissaire à la protection de la vie privée. La question a aussi été soulevée en Chambre, notamment par le NPD. Évidemment, les choses ont bien changé aujourd'hui. Quand j'étais petit, on affichait la liste électorale sur un poteau téléphonique dans mon quartier.

Le sénateur Stratton : Mais pas la date de naissance.

M. Van Loan : On dévoilait la profession de tout le monde. C'était toujours un jeu de découvrir qui était enseignante, qui restait à la maison, qui faisait quoi et qui prétendait faire quoi.

Les gens prenaient la liste. Ils voulaient une liste parce qu'ils trouvaient ça amusant. Aujourd'hui, on se soucie évidemment beaucoup plus de protéger la vie privée.

Il convient de souligner que cette information ne sera accessible qu'aux agents d'Élections Canada et des partis politiques. Elle ne sera communiquée à personne d'autre et il y a dans la Loi des sanctions en cas d'utilisation répréhensible de cette information.

Il y a donc des garde-fous légaux mais vous pourriez évidemment prétendre qu'ils ne sont pas suffisants puisqu'il arrive que certaines personnes violent la loi. Vous pourriez peut-être vous demander si les amendes sont suffisamment lourdes mais il n'en reste pas moins qu'on a prévu des garde-fous dans la loi.

Le sénateur Baker : Notre président a été professeur de droit et manie allègrement le marteau.

The thing that struck me, minister, about the date of birth was that if someone wants to check their line of credit in the bank on the telephone, or their credit in a credit card — let us take an example, MasterCard at the Bank of Montreal — they phone up and the last two questions they are asked for identification are these: Please give the month of your birth followed by the number sign. After they do that, then it says: Please give the day of your birth followed by the number sign.

They access then their line of credit, their credit card, and they can do all kinds of things. They can transfer things around. They can pay bills and so on.

As far as section 7 is concerned, this problem is a real one in the real world. Some elderly people use it as their personal identification number, PIN. These things have all been litigated, as you are probably aware.

Section 7 comes in, by the way, because it violates the Privacy Act. The Privacy Act, under the definition section of section 3, defines personal information as a person's age. Date of birth is personal information. That has been litigated, as I mentioned before, when the customs department wanted to give information, the date of birth, to the unemployment insurance commission. The courts ruled that if it is used for that exclusive purpose within that department that is fine. That is okay under the Privacy Act, section 8 (3), but if it is not, then it is not okay.

What you have now agreed with certain opposition parties to do is to distribute this list of dates of birth, three times between elections, to party workers throughout the country. With the passage of this bill, everybody's date of birth will be known to everybody in Canada if you distribute it as it says, to party workers throughout Canada.

Do you not think, if you go back and check with the Privacy Commissioner or you go back and check with the opposition parties, that perhaps they might have changed their mind? In that circumstance, would you agree to an amendment to this bill removing the date of birth?

Mr. Van Loan: I have the evidence of the Privacy Commissioner here. I have seen the correspondence from the Privacy Commissioner.

Senator Baker: Perhaps she changed her mind.

Mr. Van Loan: I do not know that she has. Perhaps she has. I see that her question is, she encourages you to apply a test on the appropriate level of, if I can use the word, intrusiveness. I feel oddly perplexed here being asked to defend a Liberal-Bloc amendment that was, I do not want to say foisted upon us, but in the spirit of cooperation I am defending it.

I think the evidence is clear. It is a bit of an exaggeration to say it goes to everyone in Canada. Political parties have some responsibility for the control of that information; and they have liability under the act for the distribution of that information.

Ce qui me frappe, monsieur le ministre, au sujet de la date de naissance, c'est que si quelqu'un veut vérifier sa marge de crédit en téléphonant à sa banque, ou le solde de sa carte de crédit — prenons comme exemple MasterCard à la Banque de Montréal —, les deux dernières questions qu'on lui pose pour prouver son identité sont son mois de naissance, suivi du carré, puis son jour de naissance, suivi du carré.

À ce moment-là, la personne a accès à sa marge de crédit ou au solde de sa carte de crédit et peut faire toutes sortes de choses. Elle peut transférer des fonds, elle peut payer des factures, et cetera.

En ce qui concerne l'article 7, ce problème est très réel dans le monde réel. Certaines personnes âgées s'en servent comme numéro d'identification personnel, le NIP. Ces choses-là ont déjà fait l'objet d'arrêts judiciaires, vous le savez probablement.

L'article 7 entre en jeu, au fait, parce qu'il y a infraction à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Au titre de l'article 3 de cette loi, l'article des définitions, l'âge d'une personne est un renseignement personnel. La date de naissance est un renseignement personnel. Comme je l'ai dit, il y a déjà eu des procès à ce sujet, notamment quand le ministère des Douanes a voulu donner cette information, la date de naissance, à la Commission de l'assurance-emploi. Les tribunaux ont jugé qu'il n'y avait pas de problème si cette information était utilisée exclusivement à cette fin au sein du ministère. C'est acceptable en vertu du paragraphe 8(3) de la Loi sur la protection des renseignements personnels mais, s'il s'agit d'une autre utilisation, ce n'est pas acceptable.

Ce que vous avez maintenant accepté de faire avec certains partis d'opposition, c'est de distribuer cette liste de dates de naissance trois fois entre les élections aux agents des partis de tout le pays. Si le projet de loi est adopté, n'importe qui pourra connaître la date de naissance de n'importe qui parce que la liste sera distribuée aux agents des partis politiques de tout le Canada.

Si vous retourniez interroger la Commissaire à la protection de la vie privée et les partis d'opposition, ne pensez-vous pas qu'ils pourraient avoir changé d'avis? Si tel était le cas, accepteriez-vous un amendement pour retirer la date de naissance?

M. Van Loan : J'ai sous les yeux le témoignage de la Commissaire à la protection de la vie privée. J'ai vu la correspondance qu'elle a envoyée.

Le sénateur Baker : Elle a peut-être changé d'avis.

M. Van Loan : Je n'en sais rien. Peut-être. Je vois d'après sa correspondance qu'elle vous invite à appliquer un critère sur le niveau acceptable d'ingérence, si je peux employer ce mot. Je suis un peu perplexe de devoir défendre un amendement du Parti libéral et du Bloc — je ne dirai pas qu'il nous a été imposé — mais je le fais par esprit de coopération.

Je crois que les choses sont claires. Vous exagérez quand vous dites que la liste sera communiquée à n'importe qui au Canada. Les partis politiques ont la responsabilité d'assurer le contrôle de cette information et, en vertu de la loi, ils seront tenus responsables de sa distribution.

Everyone needs to be mindful of that. You may be dismissive of it, but if political parties are dismissive of their responsibilities for that privacy, they run a serious risk.

Senator Milne: As you know, minister, political parties accept people who walk in off the street and volunteer. Anyone can walk in off the street and say, I will make some phone calls for you. They are handed a certain portion the voters list and told, please do.

Mr. Van Loan: I would not give them that kind of information if I did that.

Senator Milne: I am concerned, as Senator Baker is, not so much about the year of birth, but the actual date — the month and the day. I also understand from clause 6 in the bill that the Chief Electoral Officer will be able to collect and retain driver's licence numbers of electors throughout Canada. Is that correct?

Mr. Van Loan: Right now, Elections Canada already receives it. We are not talking about the parties, but Elections Canada receives the information. The issue here is whether they must then dispose of it presumably until the next round of information received from the provinces. That is the way the updating of the list operates. The rationale behind that is, being allowed to retain it allows for the cross-referencing so they do not have duplicate and triplicate entries of any voter on the voters list.

Senator Milne: If this passes and you have the year of birth, a unique identifier number applied to every single elector and the driver's licence information, does this information not greatly increase the possibility of identity theft? This theft is an increasing concern for Canadians. It happens more and more. It seems to me a voters list posted to a telephone pole will be a wide-open invitation.

Mr. Van Loan: Let us be clear: The driver's licence number is never made available to the political parties. I do not think it is even available to the returning officer for the riding. That information is used centrally by Elections Canada in Ottawa for updating the list through their database.

Of course, you can make the same objections to the income tax information. However, one hopes that Elections Canada officials have the same level of integrity as government officials that work at Revenue Canada, or that work at a provincial ministry of transportation, and they respect the privacy of that information. Of course, they have significant legal obligations to do that. The option, if one wishes to depart from that, is to return to the door-to-door enumeration.

Senator Milne: Which might be a good idea, given the amount of fraud that I know personally goes on — that I have run into in elections.

Il faut garder ça à l'esprit. Vous ne voulez peut-être ne pas en tenir compte mais, si les partis politiques se moquent de leurs responsabilités en matière de protection des renseignements personnels, ils prennent un très gros risque.

Le sénateur Milne : Comme vous le savez, monsieur le ministre, les partis politiques acceptent beaucoup de gens comme bénévoles. N'importe qui peut entrer dans un bureau de circonscription pour proposer de téléphoner aux gens de la circonscription. On lui remet alors une partie de la liste électorale en lui disant de se mettre au travail.

M. Van Loan : Si c'était moi, je ne remettrai pas ce genre de renseignement.

Le sénateur Milne : Ce qui me préoccupe, comme le sénateur Baker, ce n'est pas tant l'année de naissance que la date elle-même — le jour et le mois. Je crois comprendre également que le directeur général des élections aura le pouvoir, en vertu de l'article 6 du projet de loi, de recueillir et de conserver les numéros de permis de conduire des électeurs du Canada, n'est-ce pas?

M. Van Loan : Élections Canada reçoit déjà cette information à l'heure actuelle. Il ne s'agit pas des partis politiques mais d'Élections Canada. La question est de savoir si l'organisme devra se débarrasser de cette information, probablement jusqu'à ce qu'il reçoive la prochaine série d'informations des provinces, je suppose. C'est de cette manière que la liste est mise à jour. La justification de cette mesure est que, si Elections Canada peut conserver les informations pour faire des vérifications de concordance, cela lui permet d'éviter qu'une même personne soit inscrite en double ou en triple sur la liste électorale.

Le sénateur Milne : Si le projet de loi est adopté et que vous avez l'année de naissance, le numéro d'identification unique de chaque électeur et le numéro de permis de conduire, cela ne risque-t-il pas d'accroître considérablement le risque de vol d'identité? C'est une question qui inquiète de plus en plus les Canadiens car ce type de vol est de plus en plus fréquent. Il me semble qu'une liste électorale collée sur un poteau téléphonique ouvre tout grand la porte aux abus.

M. Van Loan : Soyons clairs : le numéro de permis de conduire n'est jamais communiqué aux partis politiques. Je ne pense même pas qu'il soit communiqué au directeur du bureau de scrutin de la circonscription. C'est un renseignement qu'utilise le bureau central d'Élections Canada à Ottawa pour mettre à jour la liste électorale.

Vous pourriez d'ailleurs formuler les mêmes objections au sujet des renseignements de l'impôt sur le revenu mais on peut espérer que les agents d'Élections Canada ont autant d'intégrité que ceux de Revenu Canada ou des ministères provinciaux des Transports en ce qui concerne la protection des renseignements personnels. Ils ont évidemment des devoirs impératifs à ce sujet de par la loi. Si l'on n'accepte pas cette méthode, il faudra revenir au recensement porte-à-porte.

Le sénateur Milne : Ce qui serait peut-être une bonne chose étant donné les exemples de fraude que je connais personnellement — que j'ai constatés pendant des élections.

Mr. Van Loan: There was a decision in 1997 to depart from that for many reasons — the difficulty of putting those together, the cost of putting those lists together. Some people saw the financial incentive, being paid on a voter basis, to put every single soul they could find, and others, on a voters list. Others did not bother going door-to-door to find the voters. Therefore, the permanent voters list is the way we have gone.

We are not looking to change that here. It would be beyond the scope of this legislation to do that, and that would be a dramatic change to our electoral system.

Senator Milne: To go back, to it might make for a lot more accuracy on the list. It has been depressing working with lists in elections.

Mr. Van Loan: I do not disagree. However, you will be encouraged that one of the things in this legislation is to give greater authority to Elections Canada to conduct those updates in an area of high growth; and to give them additional tools to go into the condominium they were not allowed to go in before, or the newly built gated community they could not go into before, so they can conduct those updates by door-to-door enumeration where they see that need.

Senator Milne: Following on the right to access, is clause 12 the new provision that will allow candidates to campaign openly in shopping centres and public places?

Mr. Van Loan: Yes.

Senator Milne: Clause 9 will let the Chief Electoral Officer share the date of birth and citizenship, I assume — and perhaps driver's licence — with the provincial election authorities throughout Canada. Is that true, and have any of the provincial authorities expressed any concern about their levels of being able to protect that information?

Mr. Van Loan: I am not aware of any concerns raised about protecting that information. This question is obviously for the provinces and the federal government, or election officials at both levels being able to rely on each other's work to improve the accuracy of the voters list.

Senator Milne: Can you explain to the committee why clause 40 and clause 41 were included in this bill? What was the rationale for tacking them on at the end? These clauses are the coming-into-force clauses. Clause 41 is the public service — “the period of employment of a casual worker may not exceed 90 working days.” Then coming into force — certain sections come into force two months after the day on which it receives Royal Assent, but others do not come into force until eight months after the day. Is that a way of cutting off some of the casual employees?

Mr. Van Loan: I will turn to my officials on that question because I am not familiar with the genesis of that provision.

M. Van Loan : On avait décidé en 1997 d'abandonner cette méthode pour de nombreuses raisons — la difficulté et le coût d'établissement des listes de cette manière. Comme les agents de recensement étaient rémunérés au nombre de personnes enregistrées, certains inscrivaient le plus grand nombre de personnes possibles sur les listes sans trop vérifier. D'autres ne prenaient même pas la peine de faire du porte-à-porte pour aller parler aux électeurs. Voilà pourquoi on a adopté le principe d'une liste électorale permanente.

Nous n'avons pas l'intention de changer cela, ce n'est pas l'objectif du projet de loi et ce serait un changement profond de notre système électoral.

Le sénateur Milne : Retourner à l'ancienne méthode rendrait peut-être la liste beaucoup plus exacte. L'utilisation des listes était déprimante dans les dernières élections.

M. Van Loan : Je ne le conteste pas mais vous serez peut-être heureuse d'apprendre qu'Élections Canada, en vertu de ce projet de loi, aura plus de pouvoirs pour effectuer des mises à jour dans les régions de grande croissance démographique et aura le droit d'aller dans les immeubles d'appartements et les nouvelles communautés protégées, ce qui n'était pas le cas auparavant, pour effectuer les mises à jour en faisant du porte-à-porte si elle le juge nécessaire.

Le sénateur Milne : En ce qui concerne ce droit d'accès, l'article 12 est-il le nouvel article autorisant les candidats à faire ouvertement campagne dans les centres commerciaux et les lieux publics?

M. Van Loan : Oui.

Le sénateur Milne : En vertu de l'article 9, le directeur général des élections aura le droit de communiquer la date de naissance et la citoyenneté, je suppose — et peut-être aussi le numéro de permis de conduire — aux organismes électoraux des provinces. Est-ce bien cela et ces organismes provinciaux ont-ils exprimé des réserves quelconques quant à leur capacité à protéger ces renseignements?

M. Van Loan : Je ne sache pas que des préoccupations aient été formulées à ce sujet. Évidemment, cela suppose que les provinces et le gouvernement fédéral, ou les agents électoraux des deux paliers, pourront se fier les uns aux autres pour rehausser l'exactitude de la liste électorale.

Le sénateur Milne : Pouvez-vous nous expliquer pourquoi les articles 40 et 41 figurent dans le projet de loi? Pourquoi les a-t-on ajoutés? Ce sont des articles d'entrée en vigueur. L'article 41 concerne la fonction publique — « l'employé occasionnel ne peut être nommé pour une période dépassant 90 jours ouvrables ». Il y a ensuite l'article d'entrée en vigueur indiquant que certaines dispositions entreront en vigueur deux mois après la Sanction royale alors que d'autres n'entreront en vigueur que huit mois après. Est-ce le moyen qu'on a trouvé pour se débarrasser de certains employés occasionnels?

M. Van Loan : Je demande à mes collaborateurs de vous répondre car je ne connais pas la genèse de cette disposition.

Senator Milne: If the officials can stay on after you leave, minister, I do not want to take away from senators' time on questioning the minister. We can get an answer from them after you leave, sir.

At that point, I will let someone else take over the questioning.

Senator Stratton: My question has to do, again, with this whole issue of the date of birth. It is a serious concern of this committee. I know that Senator Baker and I have talked about it before. I have also had discussions with other MPs expressing the same concern.

Perhaps if there is a history, for example, you quote that it now occurs in Quebec. How long has that been going on? Is there a history where we can say that we have an assurance that there has not been a problem in Quebec? Are there other jurisdictions — for example, outside of the country — where they require this date of birth that we can look to find assurance that this is not a problem? That would be most helpful.

Mr. Van Loan: I do not know the length of time that it has been done in Quebec. All I know is that at the Procedure and House Affairs Committee, the members from Quebec, the Bloc and Liberal parties, were assertive that the system worked well and they had confidence in it. I am not aware of problems or abuses that have arisen from its use.

Senator Stratton: That is appreciated, but perhaps we could have some definitive answer with respect to that provision. Is there any possible way to have an answer from the province?

Mr. Van Loan: Mr. King has undertaken to come back to you on that.

Senator Fraser: I have more of the same, minister. We are all in favour of systems that make elections work, that encourage people to vote, that encourage the elections to be fair and honest and that discourage fraud. It is my understanding that the date of birth is included — in part, at least, and maybe entirely — to minimize confusion over voter identity.

I know that there are places where that is necessary. Take my own name: I was originally from Nova Scotia and there are many people with my name there. I can understand, therefore, that there might be a need for some further identifying information.

However, clauses 4 and 5 of this bill require for each elector a unique, randomly generated identifier number. I gather the reasoning for that, when the Chief Electoral Officer first proposed it, was to avoid confusion over identity of electors. My question, is why do we need both?

Mr. Van Loan: Again, I feel funny defending a Bloc and Liberal amendment, but I will do the best I can, in my spirit of cooperation. My answer will be, having worked with the databases and voters lists before, I can tell you that it is not unusual for someone to end up with two unique voter identifier numbers. Keep in mind that with mobility at the level it is and people moving all over the country, they are dealing not only with

Le sénateur Milne : Si vos collaborateurs peuvent rester après votre départ, monsieur le ministre, ils pourront répondre à ce moment-là car je ne voudrais pas réduire le temps dont disposent les sénateurs pour s'adresser à vous personnellement.

Je laisse donc la parole à quelqu'un d'autre.

Le sénateur Stratton : Je voudrais revenir sur cette question de date de naissance qui préoccupe sérieusement les membres du comité. Le sénateur Baker et moi-même en avons déjà parlé et j'en ai aussi discuté avec des députés ayant exprimé les mêmes préoccupations.

Peut-être pourriez-vous nous expliquer ce qu'on fait au Québec? Depuis combien de temps cela existe-t-il au Québec? A-t-on assez d'expérience dans cette province pour pouvoir dire qu'il n'y a pas de problème? Y a-t-il d'autres juridictions — d'autres pays, par exemple — qui exigent la date de naissance et qui peuvent nous montrer que ça ne cause pas de problème? Ce serait très utile de le savoir.

M. Van Loan : Je ne sais pas depuis combien de temps cette méthode existe au Québec. Tout ce que je sais, c'est que les députés québécois du Bloc et du Parti libéral membres du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre ont affirmé que le système marche bien et ne pose pas de problème. Je ne sais pas qu'il y ait eu des problèmes ou des abus quelconques à cet égard.

Le sénateur Stratton : Je vous remercie de cette réponse mais nous pourrions peut-être obtenir une réponse définitive à ce sujet. Vous serait-il possible de poser la question à la province?

M. Van Loan : M. King s'engage à vous communiquer la réponse.

Le sénateur Fraser : Je continue sur le même sujet, monsieur le ministre. Nous sommes tous en faveur de ce qui peut rendre les élections plus efficaces, encourager les gens à voter et favoriser des élections justes et honnêtes, sans fraude. Si j'ai bien compris, on a prévu la date de naissance — au moins en partie et peut-être totalement — pour minimiser le risque de confusion sur l'identité des électeurs.

Je sais qu'il y a des régions où c'est nécessaire. Prenez mon cas personnel. Je suis originaire de la Nouvelle-Écosse et il y a dans cette province beaucoup de gens qui ont le même nom de famille que moi. Je peux donc comprendre qu'on ait besoin d'un autre élément d'identification.

Toutefois, on prévoit aux articles 4 et 5 du projet de loi que chaque électeur sera doté d'un numéro d'identification unique généré de façon aléatoire. Je suppose que le directeur général des élections, quand il a proposé cette méthode, voulait également éviter le risque de confusion sur l'identité des électeurs. Si tel est le cas, pourquoi aurions-nous besoin des deux?

M. Van Loan : Encore une fois, je trouve bizarre de devoir défendre un amendement du Bloc et du Parti libéral mais je vais faire mon possible, toujours par esprit de coopération. Comme j'ai travaillé avec les bases de données et avec des listes électorales, je peux vous dire qu'il n'est pas rare que quelqu'un se retrouve avec deux numéros d'identification uniques. N'oubliez pas que les Canadiens sont très mobiles et se déplacent tout le pays. Il n'y a

two Joan Frasers in Poll 72. They are dealing with two Joan Frasers anywhere in the country, and Joan Fraser having moved from Halifax to Antigonish, and then they must figure out if it is the same Joan Fraser. That provides a cross-check or reference. I assume that would be a reason one would want to look to birth date.

Senator Fraser: You have given the answer. I remain confused and a bit perplexed, but we will pursue this issue.

Mr. Van Loan: Perhaps you might want to call some Liberal and Bloc members to provide the evidence for this.

Senator Fraser: My second question, minister, has to do with Bill C-55, which you presented in the House yesterday and which is also concerned with elections. Why did not you do it all together?

Mr. Van Loan: Bill C-31 was designed to be a response to the Procedure and House Affairs Committee recommendations based on the Chief Electoral Officer's recommendations. It is a free-standing concept that bundles together all those largely administrative changes. Obviously, yesterday's bill is of a greater policy nature. In simple terms, I was not the minister back then, so it was not my idea back then, and we have a different situation now. I believe they deal with different principles too.

Senator Fraser: We will see whether we agree when the bill comes to us.

Senator Zimmer: Thank you, minister, for appearing this morning. I want to shift gears and get off those issues and talk more about the homeless and First Nations. Someone raised concerns about the limitations that new identification requirements may impose upon certain groups of people who may not possess suitable identification, such as the homeless. The alternative to providing identification would be to require the would-be voter to take an oath and have another person in the same polling division vouch for him or her, which obviously would require planning on the part of the would-be voter. How would the new procedures be communicated to groups such as the homeless, who cannot be reached through traditional means?

Mr. Van Loan: Elections Canada has obviously a fair bit of communications they do on voting requirements. We have created a structure in the bill where there are a number of different alternatives for someone to vote with one piece of identification, as we said, with address and photo. Some homeless may have that, some may not, or two pieces of identification. It is up to the Chief Electoral Officer under this structure to determine what would be appropriate. For example, a letter of residence from a homeless shelter may be sufficient to establish that identification, along with something like a health card and the like. Some people make the argument that homeless people may not have a health card. Other people make the counter-argument that it would be a good thing, if someone is homeless, that we ensure they have that kind of health card so they can access public health, which is important, and particularly important for homeless people.

pas que deux Joan Fraser au bureau de vote 72, il peut aussi y avoir deux Joan Fraser ailleurs, avec une Joan Fraser ayant quitté Halifax pour Antigonish, et la question est alors de savoir si c'est la même. Le système proposé permet de faire des vérifications de concordance et je suppose que c'est pour cette raison qu'on prévoit de demander la date de naissance.

Le sénateur Fraser : Je comprends votre réponse mais je reste troublée et perplexe et nous devons revenir sur cette question.

M. Van Loan : Vous devriez peut-être téléphoner à certains députés du Parti libéral et du Bloc pour obtenir plus de précisions.

Le sénateur Fraser : Ma deuxième question, monsieur le ministre, concerne le projet de loi C-55 que vous avez déposé en Chambre hier et qui porte également sur les élections. Pourquoi n'avoir pas tout fait en même temps?

M. Van Loan : Le projet de loi C-31 est une réponse aux recommandations du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre fondée sur les recommandations du directeur général des élections. C'est un projet de loi autonome regroupant des changements qui sont essentiellement d'ordre administratif. Le projet de loi d'hier concerne plus une question de politique fondamentale. Tout simplement, je n'étais pas le ministre à l'époque, ce n'était pas mon idée à ce moment-là et la situation est différente aujourd'hui. Je crois qu'il s'agit également de principes différents.

Le sénateur Fraser : Nous verrons bien si nous sommes d'accord quand nous en serons saisis.

Le sénateur Zimmer : Merci, monsieur le ministre, de comparaître ce matin. Je voudrais changer de sujet et parler des préoccupations des sans-abri et des Autochtones. Quelqu'un a mentionné les difficultés que les nouvelles exigences d'identification risquent de poser à certains groupes de personnes qui n'ont peut-être pas de pièces d'identité adéquates, comme les sans-abri. Si une personne ne peut pas produire de pièce d'identité, la solution est de lui faire prêter serment et qu'un autre électeur du même bureau de scrutin se porte garant de son identité, ce qui exige évidemment un minimum de planification de la part de cette personne. Comment la nouvelle procédure sera-t-elle communiquée à des gens tels que les sans-abri qu'on ne peut pas informer par les moyens traditionnels?

M. Van Loan : Élections Canada aura évidemment un travail de communication à faire sur les critères d'admissibilité au vote. Nous avons prévu plusieurs méthodes dans le projet de loi pour permettre aux gens de voter avec une pièce d'identité comportant photo et adresse, comme je l'ai dit. Certains sans-abri ont peut-être une telle pièce d'identité et d'autres non, ou ils ont peut-être deux pièces d'identité. Il appartiendra au directeur général des élections de déterminer ce qui convient. Par exemple, une lettre d'un directeur de foyer d'accueil de sans-abri pourrait être suffisante, avec une carte d'assurance-santé, par exemple, pour confirmer l'identité de la personne. Certains disent que les sans-abri n'ont pas de carte d'assurance-santé. D'autres présentent l'argument contraire en disant que ce serait précisément une bonne occasion pour un sans-abri qui n'en a pas d'en obtenir une afin d'avoir accès aux services de santé.

I think anything that encourages engagement with the network of social supports that we have in a place is not a bad thing.

Senator Zimmer: As far as the First Nations go, on a similar vein, First Nations representatives argued before the House Standing Committee on Procedure and House Affairs that members of the First Nations would be prevented from voting as a result of the identification requirements since, again, many lack government-issued pieces of identification, especially those living in remote areas of the country where there are few government agencies. The bill attempts to address this concern by deeming a government-issued identity card under the Indian Act to be an authorized piece of identification for voting purposes. Do you feel this measure is sufficient to ensure that First Nations members will not be prevented from voting?

Mr. Van Loan: We have an adequate provision there. That is a special provision that exists for both the homeless and the Aboriginal situation. The vouching ability remains in place. Another voter can vouch for them, failing the ability to meet the identification standard. This legislation takes away a daisy chain of vouching, where someone vouches for another, who then vouches for another, who then vouches for another, which could raise questions of integrity, but someone can vouch for them. If they are a vouched-for voter, they cannot vouch for someone else. Most individuals in a community like that will have no difficulty finding other voters who, if from the same community would be familiar with them and would be able to vouch for them.

Senator Zimmer: Will it address the problem of First Nation members such as those living in the cities, not remote areas, who may not qualify as an Aboriginal for a variety of reasons and thus may not qualify for certification under the Indian Act?

Mr. Van Loan: I think we end up with the same kind of situation as we have for the unregistered, homeless elector in that it creates a number of alternatives. If they do not have a fixed address, they essentially fall into the same position, and I think those are ample opportunities.

[Translation]

Senator Nolin: Mr. Minister, my questions are on an important element of your bill and deal with elector identification at polling stations. I read the House of Commons report on the subject with great interest; mention is made of it there — and I quote: “Many Canadians have expressed concern about the potential for fraud.”

Your bill accepts the committee’s recommendation that requires electors to provide two pieces of identification at the polling station, or, if they do not have that identification, to have their identity vouched for by another elector with the required identification.

My question is about the evidence that the government has. I know the answer in part because the Privacy Commissioner appeared before a House of Commons committee yesterday.

Je crois que tout ce qui peut encourager l’intégration aux réseaux de services sociaux est certainement une bonne chose.

Le sénateur Zimmer : Dans le même ordre d’idées, des représentants des Premières nations ont dit au Comité permanent de la Chambre des communes sur la procédure et les affaires de la Chambre que certains Autochtones ne pourraient pas voter à cause des exigences d’identification parce qu’ils n’ont pas nécessairement de pièce d’identité d’un organisme gouvernemental, surtout s’ils vivent dans une région isolée où ces organismes sont rares. On tente dans le projet de loi de résoudre ce problème en considérant qu’une carte d’identité émise par un organisme gouvernemental en vertu de la Loi sur les Indiens serait acceptable. Croyez-vous que cette mesure soit suffisante pour garantir que les Autochtones ne seront pas empêchés de voter?

M. Van Loan : Nous avons prévu une disposition adéquate à ce sujet, une disposition spéciale pour les sans-abri et les Autochtones. La méthode du répondant reste en vigueur, ce qui veut dire qu’un autre électeur peut se porter garant pour ces personnes si c’est nécessaire. Certes, on élimine la possibilité de répondants en série, c’est-à-dire d’une personne qui répond d’une autre qui répond d’une autre qui répond d’une autre, et cetera, ce qui peut poser des problèmes d’intégrité, mais le principe de base est maintenu. Ce qu’on élimine, c’est qu’une personne dont une autre s’est portée garante ne peut pas à son tour se porter garante d’une troisième. Dans les collectivités dont vous parlez, les gens n’auront aucune difficulté à trouver des répondants car tout le monde se connaît et peut répondre des autres.

Le sénateur Zimmer : Cela réglerait-il le problème des Autochtones vivant dans les villes, pas dans les régions isolées, qui ne sont peut-être pas admissibles au statut d’Autochtone pour diverses raisons et ne peuvent donc pas être certifiés en vertu de la Loi sur les Indiens?

M. Van Loan : Je pense que leur cas est le même que celui-ci de l’électeur sans-abri non-inscrit pour qui plusieurs solutions sont proposées. Un Autochtone sans adresse fixe se trouve dans la même situation et pourra se prévaloir des mêmes solutions.

[Français]

Le sénateur Nolin : Monsieur le ministre, mes questions porteront sur un élément important de votre projet, celui touchant l’identification des électeurs au bureau de scrutin. J’ai lu avec beaucoup d’intérêt le rapport de la Chambre des communes sur ce sujet et on y fait référence — et je cite : « De nombreux Canadiens sont inquiets du risque de fraude. »

Dans votre projet de loi, vous avez repris cette recommandation du comité qui exige de chaque électeur, se présentant au bureau de scrutin, deux pièces d’identité ou qui, s’il n’a pas ces pièces d’identité, connaît un autre électeur ayant des pièces d’identité qui garantira et fera foi de l’identité de celui qui n’en a pas.

Ma question traite du niveau de la preuve empirique que le gouvernement détient. J’ai un peu la réponse puisque la commissaire à la protection de la vie privée, a comparu hier

Right off the bat, she said that Canada did not have enough information, and had no clear picture of the extent of the identity theft problem.

So this is my question: Are we not trying to solve a problem at polling stations without really knowing how big the problem is?

My second question — you can answer them together given the little time we have: Have you considered possible challenges under the Charter? Does the requirement for two pieces of identification not infringe on a person's right to vote? If so, have you set up mechanisms, or held discussions, that satisfy you that your approach could withstand any Charter challenges?

[English]

Mr. Van Loan: In terms of a Charter challenge, there are several ways of approaching that and whether it would survive the Charter. We are all cognizant of the aspect of the Charter that says that all rights are subject to such restrictions as are reasonably and demonstrably justifiable in a free and democratic society. Ensuring that democratic elections are indeed democratic, and voters who have the right to vote are the only people voting, is a reasonable thing. That would be a cornerstone for a free and democratic society. Any restrictions in place, provided they did not go too far, would not be unreasonable, and would survive that. It has been required at other levels, municipally. I do not know of any Charter challenges that have been launched on that basis, probably because few people think that it would be reasonable to do so. I do not know of anyone who feels they have been denied the right to vote and launched a case. There may be some, but I am not seeing any.

I will, though, draw your attention to the fact that the act has already had provisions of this nature for some time. Already in the act, at two levels, there is the requirement to prove one's identity.

One is in the case where a poll official demands a voter's identity or if a representative of the political party asks that a voter prove their identity, they are already required to do so. All this legislation does is to take that potential requirement away from the case where someone decides to check or wants to challenge a person. The legislation makes it uniform for everyone, namely, that everyone must produce identification. That is already required at other levels in elections right now.

That provision has been managed well by Elections Canada. I am unaware of any Charter challenges in either scrutiny or a polling official or a deputy returning officer asking that a voter prove their identity. I am not aware of any voters having contested that.

devant un comité de la Chambre des communes. Elle a affirmé d'emblée que le Canada ne détenait pas suffisamment d'information, et n'avait pas une vue d'ensemble de l'ampleur du problème relatif au vol d'identité.

Je me pose donc la question suivante : ne sommes-nous pas en train de tenter de régler un problème au bureau de scrutin sans en connaître vraiment l'ampleur?

Ma deuxième question — vous pourrez y répondre en même temps compte tenu du peu de temps que nous avons : avez-vous tenu compte des contestations possibles basées sur les droits de la Charte? Est-ce que le fait de demander deux pièces d'identité ne freinera pas le droit de voter d'un individu? Si c'est le cas, avez-vous prévu des mécanismes ou fait une réflexion pour vous assurer que les contestations soulevées à partir de la Charte seront en mesure d'être contrées avec votre argumentation?

[Traduction]

M. Van Loan : En ce qui concerne une contestation au titre de la Charte, il y a plusieurs moyens d'y faire face avec succès. Nous savons que tous les droits énoncés dans la Charte sont sujets à certaines limites, c'est-à-dire des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Veiller à ce que les élections soient effectivement démocratiques et à ce que seules puissent voter les personnes ayant légitimement le droit de le faire est une limite parfaitement raisonnable. C'est en fait la pierre angulaire d'une société libre et démocratique. Toute restriction imposée pour s'en assurer, à condition qu'elle ne soit pas excessive, ne serait pas déraisonnable et serait jugée acceptable. C'est la même chose au palier municipal, par exemple. Je ne sais pas que des poursuites aient été intentées sur cette base au titre de la Charte, probablement parce que peu de gens jugeraient cela raisonnable. Je ne connais personne qui pense avoir été privé de son droit de vote et qui se soit adressé aux tribunaux à ce sujet. C'est peut-être arrivé mais je ne connais aucun cas.

J'attire d'ailleurs votre attention sur le fait qu'il y a déjà des dispositions de cette nature dans la loi actuelle. Dans deux cas précis, on est obligé de faire la preuve de son identité.

Le premier est celui où un agent du bureau de scrutin ou un représentant d'un parti politique demande à une personne de prouver son identité. Tout ce que l'on fait avec ce projet de loi, c'est qu'on supprime ce cas particulier et qu'on étend cette obligation à tout le monde de manière uniforme. En outre, cette exigence existe déjà pour d'autres types d'élections.

Élections Canada a fort bien géré cette exigence et je n'ai connaissance d'aucune contestation au titre de la Charte du fait qu'un scrutateur ou un agent électoral ait demandé à un électeur de prouver son identité. Je ne connais aucun cas d'électeur ayant engagé une telle contestation.

[Translation]

Senator Nolin: I would like to come back to the question of personal information and full dates of birth for electors. Your argument is — legitimately, I would say — that you want to be sure that the elector standing in front of the deputy returning officer and wanting to vote is in fact the elector he says he is. I think that is valid. In clause 18 of the bill we have before us, it says that the returning officer will give the deputy returning officer an official electoral list that contains the gender and the date of birth of each elector. As I read this section, it is clear that you actually do want to make sure that the staff, the election officials, are able to confirm, using the information in the official list, that the person before them is indeed that person. I gather that gender will appear only on the list given to the deputy returning officer, right? This information will not be on the official list that goes to the candidate?

[English]

I think the answer is yes. The only mention of sex is there.

Matthew King, Assistant Secretary, Legislation and House Planning, Privy Council Office: The issue of sex is from the old regime. It is not mentioned in Bill C-31.

Senator Nolin: It is not. That is my point. That means we already have a regime where we give information to scrutineers to alert them that if a man shows up and says, “My name is Josée Verner,” and that voter is supposed to be a woman, the scrutineer will at least have the information to say, “No, you are not that person.”

Why has selective information for scrutineers not been implemented for all the information about the date of birth of an individual? Why not restrict it only to the year of birth for the list you distribute to candidates and political organizations?

Mr. Van Loan: One could go to that alternative, year of birth only. Obviously, that would be 365 times less accurate in terms of precision. As I say, this amendment is from the other parties, and some people might say that information is still an intrusion into privacy, and some people might say that is sufficient. I leave it to you to judge what is sufficient.

Certainly, if your question is the basic one of qualification to vote, the year may be sufficient, but if it is in the year 18 years previous, it might not be sufficient to determine qualification to vote.

[Translation]

Senator Prud’homme: Thank you, Mr. Chairman, and thank you also to my colleagues who are yielding their place to me.

[English]

I have been following this since I was elected 43 years ago.

Mr. Van Loan: To the Senate? Oh, no.

[Français]

Le sénateur Nolin : Je voudrais revenir sur la question des renseignements personnels et de la date de naissance complète des électeurs. Vous argumentez — de façon appropriée, d’ailleurs — que vous voulez vous assurer que l’électeur qui se présente devant un scrutateur pour voter soit bien cet électeur. Je pense que c’est très valable. À l’article 18 du projet de loi que nous avons devant nous, le directeur du scrutin remettra dorénavant au scrutateur une liste électorale officielle qui inclura le sexe et la date de naissance de chaque électeur. Il est évident, à la lecture de cet article, que vous voulez justement vous assurer que le personnel, les fonctionnaires électoraux auront la capacité de constater, avec l’information contenue dans la liste officielle, si la personne qui se présente devant eux est bien cette personne. Je crois comprendre que la mention du sexe sera faite uniquement sur cette liste que l’on remettra au scrutateur; ai-je raison? Cette information ne sera pas distribuée sur la liste officielle qui sera transmise au candidat?

[Traduction]

Je pense que la réponse est oui. C’est le seul cas où l’on mentionne le sexe.

Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé : La question du sexe fait partie de l’ancien régime. On n’en parle pas dans le projet de loi C-31.

Le sénateur Nolin : Non, c’est précisément ce que je dis. Ça veut dire que nous avons déjà un régime permettant de prévenir un scrutateur si un homme se présente en disant qu’il s’appelle Josée Verner alors que cette personne est censée être une femme. Le scrutateur aura au moins cette information et pourra dire : « Non, vous n’êtes pas Josée Verner ».

Pourquoi n’a-t-on pas réservé certains éléments d’information pour les scrutateurs en ce qui concerne la date de naissance? Pourquoi ne pas se contenter de l’année de naissance, par exemple, en ce qui concerne la liste qui sera distribuée aux candidats et aux partis politiques?

M. Van Loan : Certes, on pourrait peut-être se contenter de l’année de naissance mais ce serait évidemment 365 fois moins précis que la date complète. Comme je l’ai dit, cela résulte d’un amendement proposé par d’autres partis. D’aucuns diront que c’est une ingérence dans la vie privée alors que d’autres diront que c’est suffisant. Je vous laisse juger.

Si votre question concerne l’admissibilité à voter, l’année pourrait être suffisante mais, si c’est 18 ans auparavant, ça risque de ne pas être suffisant pour déterminer l’admissibilité à voter.

[Français]

Le sénateur Prud’homme : Merci, monsieur le président, et également à mes collègues qui me cèdent leur place.

[Traduction]

Je m’intéresse à cela depuis que j’ai été élu il y a 43 ans.

M. Van Loan : Au Sénat? Oh, non.

Senator Prud'homme: I already said to the minister that I would love to have a debate in his own district on the reform of the Senate because I am of the opinion that if there is to be reform, it should start with the House of Commons.

I have been involved in this issue, and it represents a lot of difficulty. I have gone through, as you have said, this list on the pole. It was something done at our request to take it off the pole for security reasons, especially in the big city.

I opposed it. I lost, but I still believe we will go back to that. If an elector, a Canadian citizen, is upset at having their date of birth circulating and it being abused, as I am convinced it will be abused, there is a column in the income tax form where it asks whether they will allow their name, et cetera, to be sent to the Chief Returning Officer. All the elector needs to do is say no. I had a long discussion with Mr. Kingsley on that matter. That practice eventually will lead to a massive number of people in the city who will register only on the day of the election. We do not know the numbers, but I thought it would be an average of a thousand: Now, I hear in the big cities, it is way over a thousand that register the day of the vote. Therefore, these people could not be on a list that would be provided, since they are voting only on the day of the election.

I suggest to you kindly that maybe you should put your intelligence — you have a lot, I am told — to re-examining the question of a permanent list. Will you consider re-examining that issue? If the list is not as accurate as many of us think, it means the percentage of people voting is lower because too many people are on the list who should not be.

Mr. Van Loan: That situation should be corrected.

Senator Prud'homme: Do you not see a danger, especially for elderly citizens, in having their date of birth on papers that will circulate massively? I do not want to give an example: It is a well known one. A well-known man is using it at the moment to call every elector, every day, to wish them happy birthday. Some people resent that. He is a politician at the provincial level.

You would do a great service to Canada and Canadians if you were to accept the amendment to remove the date of birth. Security can be provided otherwise, as we have done in the election, where they must produce two pieces of identification, one of which must have their picture on it. That went a long way in Quebec, and I am not convinced that the Bloc and the others were right in their report to the committee. They overemphasized the views that you have so well expressed on their behalf, most likely.

Mr. Van Loan: On the question you raised about people not filling out the income tax form, of course, that will not be sufficient to keep the birth date off the list because other sources of information are used to compile the list, such as driver's licences and so forth, all of which have date of birth, so that may not come to pass.

Le sénateur Prud'homme : J'ai déjà dit au ministre que j'adorerais participer à un débat dans sa circonscription sur la réforme du Sénat, car j'estime que, si réforme il doit y avoir, c'est à la Chambre des communes qu'elle doit commencer.

Je m'intéresse à cette question qui est très difficile. J'ai déjà connu la liste affichée sur les poteaux téléphoniques, comme vous avez dit. C'est à notre demande que cette méthode a été abandonnée, pour des raisons de sécurité, notamment dans les grandes villes.

Je m'y opposais. J'ai perdu mais je crois qu'on y reviendra. Si un électeur, un citoyen canadien, est mécontent parce que sa date de naissance est communiquée et qu'on en abuse, comme j'ai la conviction que ça arrivera, il y a dans la déclaration d'impôt sur le revenu une colonne où l'on demande au contribuable s'il accepte que son nom, et cetera, soit communiqué au directeur général des élections. Tout ce que l'électeur a à faire, c'est de dire non. J'ai longuement discuté de cette question avec M. Kingsley. Cette pratique aboutira finalement à ce qu'un nombre écrasant de personnes dans les villes s'inscriront seulement le jour du scrutin. Nous ne savons pas combien mais je pensais que ce serait un millier en moyenne. Or, on m'a dit qu'il y a déjà beaucoup plus d'un millier de personnes qui s'inscrivent seulement le jour du scrutin dans les grandes villes. Donc, ces personnes risquent de ne pas figurer sur la liste qui sera distribuée puisqu'elles voteront seulement le jour de l'élection.

Je vous suggère très gentiment d'appliquer votre intelligence — dont on me dit qu'elle est grande — au réexamen du système de liste permanente. Pourquoi devriez-vous revoir la question? Si la liste n'est pas exacte, comme beaucoup d'entre-nous le pensons, ça veut dire que la proportion de gens participant au vote est plus faible parce qu'il y a trop de gens inscrits sur la liste qui ne devraient pas y être.

M. Van Loan : Cette situation devrait être corrigée.

Le sénateur Prud'homme : Ne croyez-vous pas qu'il y a un risque, surtout pour les personnes âgées, que la date de naissance soit largement diffusée? Je ne veux pas donner d'exemple, c'est un cas bien connu. Un homme bien connu s'en sert actuellement pour appeler chaque électeur, chaque jour, pour lui souhaiter bonne anniversaire. Certaines personnes n'aiment pas du tout ça. C'est un politicien du palier provincial.

Vous rendriez un très grand service au Canada et aux Canadiens si vous acceptiez l'amendement visant à retirer la date de naissance. La sécurité peut être assurée autrement, comme on l'a fait pendant l'élection, par la production de deux pièces d'identité dont une avec photographie. Cette méthode a réglé beaucoup de problèmes au Québec et je ne suis pas convaincu que le Bloc et les autres avaient raison dans leur rapport au comité. Ils ont exagéré les opinions que vous avez si bien exprimées en leur nom, fort probablement.

M. Van Loan : En ce qui concerne la question des gens qui ne remplissent pas de déclaration d'impôt sur le revenu, ce ne sera évidemment pas suffisant pour retirer leur date de naissance de la liste car on utilise aussi d'autres sources d'information pour la dresser, comme les permis de conduire, qui portent tous la date de naissance et ça ne marchera donc peut-être pas.

In terms of the permanent voters list, all of us are troubled by the quality of the voters lists. I am not sure whether we would be less troubled if we went back to the old system or kept the new system. I know many people were troubled by the quality of the list under the old system, too, which is why, presumably, it was changed.

You speculate that we are understating turnout, in that more people are showing up to vote, but the voters lists have a lot of people who should not be there. Others argue the opposite, that many people never appear on the voters list for whatever reason: they do not bother to pay income tax; they never do returns; they do not fill out those boxes; they do not have a driver's licence; or, they turn 18 but never do anything to cause themselves to be put on a voters list. It can go either way, but any of us who work with the list know that the lists are not the quality we want them to be.

I am all ears for people who have suggestions for better systems. Straight forward enumeration had its limitations. Elections Canada will tell you they had difficulty finding people to do the limited enumerations they do in this day and age. People do not want to go into difficult neighbourhoods. They think there are biases. They do not want to go into certain buildings to knock on doors. They are frightened to do that. Then there are the incentive questions. People were enthusiastically over-enumerating. There is difficulty finding people to do that work. Everybody already has a job. It is a difficult problem. Some think we should go to an American-type system, where the onus is on the citizen to register. If they do not, that is their problem.

There has been a lot of resistance in Canada to go down that path. I am all ears for any suggestions people have.

I will take one more question, but I apologize: I have a phone call with a radio station in eight minutes.

Senator Joyal: The Supreme Court of Canada interpreted section 3 of the Charter as:

Every citizen of Canada has the right to vote in an election of the members of the House of Commons.

As interpreted, that right, in a way, facilitates the right to vote. The objective of the bill, which is to help the identification, includes, in my opinion, invasion of privacy. Being interpreted around section 7 of the Charter, as mentioned by Senator Baker and Senator Nolin, will meet the question of the reasonable limit, as you stated properly.

The reasonable limit too, has limits. This is the oak test. The oak test requires the aims to be used. In this case, the date of birth has to be measured with the objective of the bill, which is to maintain the identity of the voters.

Pour ce qui est de la liste électorale permanente, nous tenons tous à en assurer la qualité mais je ne suis pas convaincu qu'elle serait meilleure si nous revenions à l'ancien régime. Je sais que beaucoup de gens considéreraient que la liste de l'ancien régime n'était pas assez exacte, et c'est sans doute pour cette raison qu'on a changé de méthode.

Vous dites que nous sous-estimons la participation dans la mesure où il y a plus de gens qui se présentent pour voter mais les listes électorales contiennent beaucoup de noms de personnes qui ne devraient pas y figurer. D'autres diront le contraire, c'est-à-dire que beaucoup de gens n'y figurent pas, pour toutes sortes de raisons : ils ne prennent pas la peine de payer l'impôt sur le revenu, ils ne produisent pas de déclaration, ils ne remplissent pas les cases, ils n'ont pas de permis de conduire ou ils ne prennent pas la peine, à 18 ans, de se faire inscrire sur la liste. Quoi qu'il en soit, ceux d'entre-nous pour qui la liste est un outil de travail savons qu'elle n'a pas la qualité que nous souhaitons.

Quiconque peut proposer quelque chose de mieux aura toute mon attention. Le recensement pur et simple a ses limites. Elections Canada vous dira qu'il est déjà très difficile à notre époque de trouver des gens pour effectuer les recensements limités qu'il faut faire. Les gens ne veulent pas aller dans les quartiers difficiles. On pense qu'il y a des préjugés. On ne veut pas aller dans certains immeubles pour frapper aux portes. Certaines personnes ont peur de le faire. Il y a aussi les questions d'incitatifs. Certains agents de recensement inscrivaient allègrement des noms à tour de bras. On a du mal à trouver des gens pour faire ce travail. Tout le monde a déjà un emploi. C'est un problème difficile à résoudre. D'aucuns pensent que nous devrions adopter un système à l'américaine où c'est l'électeur qui a la responsabilité de s'inscrire. S'il ne le fait pas, c'est son problème.

Il y a beaucoup de résistance au Canada à l'égard de ce système. Je suis cependant tout à fait prêt à recueillir les suggestions.

Veuillez m'excuser, je ne peux accepter qu'une autre question. Je dois participer à une entrevue téléphonique avec une station de radio dans huit minutes.

Le sénateur Joyal : La Cour suprême du Canada a interprété l'article 3 de la Charte en considérant que :

Tout citoyen du Canada a le droit de voter à l'élection des députés.

Ce droit, selon cette interprétation, facilite le droit de vote. Le but du projet de loi, qui est d'améliorer l'identification, représente à mon avis une ingérence dans la vie privée. Ce droit, interprété sur la base de l'article 7 de la Charte, comme l'ont dit le sénateur Baker et le sénateur Nolin, sera examiné en fonction du principe de la limite raisonnable, comme vous l'avez dit avec raison.

La limite raisonnable a aussi ses limites. C'est le critère Oaks. Le critère Oaks exige qu'on tienne compte des objectifs. Dans le cas présent, la date de naissance doit être jugée par rapport à l'objectif du projet de loi qui est de maintenir l'identité de l'électeur.

The Oaks test says it must not only be proportionate, but it must be the least invasive. You know the law as well as I and honourable senators around this table know it.

It seems to me, if we are to balance the objective of the bill with the Charter question, we must make that reasoning. Are we not crossing the line of what should be the least appropriate means or tools used to check the identity of voters? That to me is the question we need to answer on this bill.

Mr. Van Loan: I will go back to my starting comments. That position was the starting position of the government. In the spirit of cooperation and keeping the bill non-partisan, we acceded to the suggestion that emanated from the Liberal and Bloc members of the committee to expand the inclusion of birthdate, making it available to the political parties.

As for applying the test, one sometimes finds that any given court on any given day can come up with any given answer. That is something that the Privacy Commissioner recommended. She directed us to make that decision in the House of Commons. She said it was properly in our realm. It was fine in her ambit. It was up to us, as legislators, to make that decision.

The Chairman: Minister, on behalf of the committee, I want to thank you for coming today and answering some difficult but extremely important questions. Your officials will stay because I have a list for the second round of things that honourable senators wish to pursue.

Mr. Van Loan: I apologize that I have to go, but I appreciated the opportunity to come. Thank you for this discussion. I encourage you to go back and talk about these ideas.

Senator Milne: I trust you are not castigating the Senate.

Mr. Van Loan: I end up having to do it so often. There is an easy way to change that.

Senator Milne: I come back to my question of the minister on clauses 40 and 41 of the bill. Why were these included?

Mr. King: Sorry, I am trying to find the exact reference for the senator.

Senator Milne: It says:

Subsection 22(2) of the *Public Service Employment Act* is amended by striking out the word "and". . . and by adding the following after paragraph (i):

(j) extending the period of employment referred to as subsection 50(2) for any position or person or class of positions or persons.

Then following, we have clause 41.

Natasha Kim, Senior Policy Advisor, Legislation and House Planning, Privy Council Office: Clauses 40 and 41 were included in direct response to a recommendation by the Chief Electoral Officer in his report. The Committee on Procedure and House Affairs endorsed these provisions. Due to a recent amendment to

Selon le critère Oaks, il faut non seulement que ce soit proportionné mais aussi que ça représente la moindre ingérence possible. Vous connaissez la loi aussi bien que moi et que les honorables sénateurs présents dans cette salle.

Il me semble, si l'on veut juger l'objectif de la loi par rapport à la question de la Charte, qu'on doit nécessairement faire ce raisonnement. Ne franchit-on pas la limite de ce qui devrait être le moyen ou l'outil le moins approprié pour vérifier l'identité de l'électeur? Voilà la question à laquelle il faut répondre, à mon avis.

M. Van Loan : Je reviens à ce que je disais au départ. Cette position était celle du gouvernement au début. Par esprit de coopération et pour éviter le sectarisme politique, nous avons accepté la suggestion des députés du Parti libéral et du Bloc d'inclure la date de naissance, ce qui la rendra accessible aux partis politiques.

Pour ce qui est de l'application du critère, chacun sait qu'il ne faut pas préjuger des conclusions des tribunaux. C'est quelque chose que la Commissaire à la protection de la vie privée avait recommandé. Elle avait dit que cette décision doit être prise par la Chambre des communes parce qu'elle relève légitimement de sa responsabilité. C'est à nous, législateurs, de prendre la décision.

Le président : Au nom du comité, je tiens à vous remercier, monsieur le ministre, d'être venu répondre à ces questions difficiles mais extrêmement importantes. Comme vos collaborateurs restent avec nous, j'ai une liste de sénateurs qui souhaitent les interroger pendant le second tour.

M. Van Loan : Veuillez m'excuser de devoir partir mais j'ai beaucoup apprécié la possibilité de répondre à vos questions. Je vous en remercie. Je vous encourage à poursuivre le débat.

Le sénateur Milne : J'espère que vous ne partez pas fustiger le Sénat.

M. Van Loan : Je suis souvent obligé de le faire mais il serait très facile de changer ça.

Le sénateur Milne : Je reviens à la question que j'ai posée au ministre au sujet des articles 40 et 41. Pourquoi sont-ils inclus dans le projet de loi?

Mr. King : Veuillez m'excuser, j'essaye de trouver la référence exacte pour le sénateur.

Le sénateur Milne : Voici le texte :

Le paragraphe 22(2) de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique est modifié par adjonction, après l'alinéa i), de ce qui suit :

j) prolonger la période prévue au paragraphe 50(2) pour tous les postes, toute personne ou catégorie de postes ou de personnes.

Il y a ensuite l'article 41.

Natasha Kim, conseillère principale en politiques, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé : Les articles 40 et 41 ont été inclus en réponse directe à une recommandation du directeur général des élections dans ce rapport. Ils ont été approuvés par le Comité de la procédure et

the Public Service Employment Act, casual workers were limited to work only 90 days over a 12-month period. Given recent experience, with successive minority Parliaments, Elections Canada found it hard for casual workers to meet that time limit. Clauses 40 and 41 allow, by regulation, the term of casual workers to be extended beyond that 90-day period.

Senator Milne: Yes, but why is it in this act?

Ms. Kim: It deals with the operation of elections and the administration of it.

Senator Milne: Are you are speaking about casual workers employed only by Elections Canada?

If Elections Canada has hired some casual workers right now in the anticipation of a spring election, can they not hire those same casual workers again later in the year if there happens to be a late fall election?

Mr. King: Under existing conditions of the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act, that work would be limited to 90 days. This amendment would give the Chief Electoral Officer the discretion required to extend that same person over a 90-day period. If we had back-to-back minority governments that might exist for who knows how long, then the Chief Electoral Officer has this flexibility to extend their existing work force.

Senator Milne: The amendment says it “may not exceed.” It does not give them the ability to extend it.

Ms. Kim: I believe you are looking at clause 41. It says: may not exceed “Unless extended by regulations.”

Mr. King: The actual term would be extended under the regulations. It would need to be extended in regulations, partially to make sure it is targeted and limited to election workers.

Senator Milne: Therefore it is targeted strictly at election workers, and this clause would give the Chief Electoral Officer the ability to hire the same people twice, if there happen to be two elections in one year.

Mr. King: Yes.

Senator Milne: Thank you.

I am looking at proposed section 147 on page ten of this bill. It says:

If a person asks for a ballot at a polling station after someone else has voted under that person’s name, the person shall not be allowed to vote unless he or she takes the prescribed oath.

Can you explain that to me? Does that mean that Elections Canada will allow more than one person to vote under one name? Does it allow one person to vote twice?

des affaires de la Chambre. À la suite d’une modification récemment apportée à la Loi sur l’emploi la fonction publique, les employés occasionnels ne peuvent travailler que 90 jours pendant une période de 12 mois. Ces dernières années, avec des gouvernements minoritaires successifs, Élections Canada a constaté qu’il était difficile aux employés occasionnels de respecter cette limite. Grâce aux articles 40 et 41, on pourra prolonger au moyen d’un règlement la durée d’emploi des employés occasionnels au-delà de 90 jours.

Le sénateur Milne : Certes, mais pourquoi est-ce dans cette loi?

Ms. Kim : Parce qu’elle porte sur la tenue et l’administration des élections.

Le sénateur Milne : S’agit-il seulement des employés occasionnels employés par Élections Canada?

Si Élections Canada a recruté des employés occasionnels en vue d’une élection au printemps, ne peut-elle pas les engager à nouveau plus tard dans l’année si l’élection est déclenchée à la fin de l’automne?

M. King : En vertu des dispositions actuelles de la Loi électorale du Canada et de la Loi sur l’emploi dans la fonction publique, cet emploi doit être limité à 90 jours. Avec cet amendement, le directeur général des élections aura la latitude voulue pour prolonger l’emploi de ces personnes au-delà de 90 jours. Si nous avons deux gouvernements minoritaires successifs, le directeur général des élections aurait le pouvoir de prolonger l’emploi de ses employés occasionnels.

Le sénateur Milne : On dit dans l’amendement « ne peut être nommé », ce qui n’est pas une possibilité de prolongement.

Mme Kim : Je crois que vous en êtes à l’article 41. On dit ne peut être nommé « à moins que cette période ne soit prolongée par règlement ».

M. King : L’emploi peut être prolongé par règlement. Il faudrait qu’un règlement soit adopté pour être sûr que la prolongation s’applique uniquement aux travailleurs électoraux.

Le sénateur Milne : Cela s’applique donc uniquement aux employés recrutés pour les élections et le directeur général des élections aura la possibilité d’engager les mêmes personnes deux fois s’il se trouve qu’il y a deux élections la même année.

M. King : Oui.

Le sénateur Milne : Merci.

Voyons maintenant l’article 147 à la page 10 du projet de loi :

Si une personne demande un bulletin de vote après qu’une autre a voté sous son nom, elle n’est admise à voter que si elle prête le serment prescrit.

Pourriez-vous m’expliquer ça? Cela veut-il dire qu’Élections Canada autoriserait plus d’une personne à voter sous le même nom? Cela autorise-t-il une personne à voter deux fois?

Will it allow some fraudulently inclined person to vote in the advanced poll and then take the oath, which would not mean anything to them, and vote on election day?

Ms. Kim: This provision already exists in the Canada Elections Act currently. It has only been re-enacted with technical amendments. The new wording would allow someone to vote, who has been crossed off, providing they take an oath. If there has been a technical error on the voters list, and someone is crossed off as having voted, this provides a paper trail that can be checked afterwards to ensure fraud has not occurred.

Senator Milne: One of our own senators had precisely this situation in the recent Quebec elections. Neither he nor his wife was allowed to vote, even though they had been life-long residents of the community, recognized by everyone in the polling station. They had been marked as having voted in the advanced poll, so they were not allowed to vote.

Senator Prud'homme: I think we should recheck that situation because that would be against the law. If someone else has voted in someone's name, and the person swears an oath as to their identity, they can vote. I do not understand what happened in that case.

Senator Milne: I am well aware of that and they were well aware of that but they were still not allowed to vote.

The minister mentioned the possibility of people having two unique identifying numbers, which is possible in our highly mobile and technologically advanced age.

Again, this possibility would allow someone to vote twice, would it not?

Mr. King: In theory, I suppose it would allow that situation to happen.

That might be one reason that the Chief Electoral Officer wanted to add to the stable identifier a further year-of-birth qualification to give poll workers another means to check the identity at the poll.

Senator Milne: You said, year of birth.

Mr. King: I said, year of birth, yes.

Senator Milne: Not actual day and month. Thank you.

Mr. King: No: That was his recommendation.

Senator Baker: I will be brief, Mr. Chairman. Going back to Senator Nolin's questions to the minister, I wonder whether this bill will affect in any way a problem that arose during the Quebec election, I believe, when someone was not permitted to vote because her face was veiled. Did that happen? I am not sure.

Does the bill make reference to that?

Si une personne veut frauder en votant par anticipation, pourra-t-elle voter à nouveau le jour du scrutin simplement en prêtant un serment n'ayant de toute façon aucune valeur à ses yeux?

Mme Kim : Cette disposition existe déjà dans la Loi électorale du Canada et elle est simplement reprise dans ces amendements techniques. Le nouveau texte permettrait à une personne dont le nom a été rayé de la liste de voter à condition de prêter serment. S'il y a eu une erreur technique sur la liste électorale et qu'on a rayé le nom d'un électeur, on aura une documentation écrite qui permettra de vérifier plus tard s'il y a eu fraude ou non.

Le sénateur Milne : L'un de nos sénateurs a précisément connu cette situation lors des dernières élections au Québec. Ni lui ni sa femme n'ont été autorisés à voter alors qu'ils habitent depuis très longtemps dans la circonscription concernée et que tout le monde au bureau de vote les connaissait. On avait indiqué sur la liste qu'ils avaient voté par anticipation et ils n'ont donc pas eu le droit de voter.

Le sénateur Prud'homme : Je pense qu'il faudrait revoir cela attentivement car ce serait contraire à la loi. Si une personne a voté au nom de quelqu'un d'autre et prête serment quant à son identité, elle pourra voter de nouveau. Je ne comprends pas ce qui s'est passé dans ce cas.

Le sénateur Milne : Je sais bien et ils le savaient aussi mais ils n'ont quand même pas eu le droit de voter.

Le ministre avait parlé du cas où une personne aurait deux numéros d'identification uniques, ce qui serait possible à notre époque de grande mobilité et de technologie avancée.

Je répète, cette disposition permettrait à quelqu'un de voter deux fois, n'est-ce pas?

M. King : En théorie, je suppose que ça pourrait arriver.

C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles le directeur général des élections voulait ajouter l'année de naissance à l'identifiant stable, de façon à donner aux agents électoraux un moyen supplémentaire de vérifier l'identité des électeurs.

Le sénateur Milne : Vous dites l'année de naissance?

M. King : Oui, j'ai dit l'année de naissance.

Le sénateur Milne : Mais pas le jour ni le mois. Merci.

M. King : Non. C'était sa recommandation.

Le sénateur Baker : Je serai bref, monsieur le président. Pour revenir aux questions du sénateur Nolin, je me demande si ce projet de loi aura un effet quelconque sur un problème qui s'est posé durant l'élection au Québec, je crois, quand une personne n'a pas été autorisée à voter parce que son visage était voilé. Que s'est-il passé, en fin de compte?

Ce cas est-il prévu dans le projet de loi?

Mr. King: It does not specifically address the wearing of veils. It does have a new requirement that a voter show identification at the polls — either a photo ID with name and address or two pieces of ID, or the third option, which is to be vouched for.

It is the government's view that Elections Canada has managed this issue adequately over the last number of elections. It is anticipated that Bill C-31 gives Elections Canada and the Chief Electoral Officer the flexibility to continue in the same way.

I believe I read stories about Elections Canada having begun an outreach process with affected groups in our society and that the process continues. It is anticipated that Elections Canada will continue to manage this process.

The Chairman: Senator Baker's question was specific about veils, and you did not address that.

Mr. King: I am sorry, I thought I said there is no specific reference to veils in the bill. Perhaps I misunderstood the senator's question.

Senator Nolin: How will you manage photo IDs?

The Chairman: If someone arrives with photo ID but the face is veiled, how can the ID be verified?

Mr. King: It would seem obvious to me that someone who prefers to satisfy the identification requirements by use of a photo would reveal that person's face to match to the photo, I would think. On the other hand, there are other means to prove one's identity, such as two pieces of other identification.

The Chairman: — or be vouched for.

Mr. King: Yes, neither requires removal of a veil. As I say, I believe Elections Canada is in the process of consulting with affected groups.

Senator Baker: According to this bill, the two pieces of identification, not identified in the bill, would act as alternate identification to a government-issued photo ID. The specifics of the alternative identification will be left to the Chief Electoral Officer to determine. Those two pieces of identification might not contain a photo ID. Is that correct?

Mr. King: I have one quick addition to your comments, senator. Indeed, the Chief Electoral Officer has the flexibility to develop a list of acceptable ID. As the Government House Leader mentioned this morning, a preliminary list of acceptable identification has already been tabled, in my understanding, with the House of Commons Procedure and House Affairs Committee. I see this issue as more of a dialogue between the House Committee and the Chief Electoral Officer.

Senator Baker: Allow me to help a bit. In the case of the province of Quebec, the Chief Electoral Officer made a decision, which he reversed one day later. I do not know if officials have

M. King : Non, on ne traite pas précisément du port du voile. Toutefois, il y a une nouvelle exigence de prouver son identité au bureau de scrutin, soit par une pièce d'identité avec photographie, nom et adresse, soit par deux pièces d'identité sans photographie, soit en ayant un répondant.

Le gouvernement estime qu'Élections Canada a réglé adéquatement cette question dans le passé. On s'attend à ce que le projet de loi C-31 donne à Élections Canada et au directeur général du scrutin la latitude nécessaire pour continuer dans la même voie.

Je crois avoir lu des articles indiquant qu'Élections Canada a lancé une campagne d'information auprès des groupes concernés. On estime qu'Élections Canada continuera à gérer ce processus.

Le président : La question du sénateur Baker portait explicitement sur le port du voile. Vous n'y avez pas répondu.

M. King : Veuillez m'excuser, je croyais avoir dit qu'on ne fait pas référence au port du voile dans le projet de loi. J'avais peut-être mal compris la question du sénateur.

Le sénateur Nolin : Comment allez-vous gérer les pièces d'identité avec photo?

Le président : Si une femme se présente avec une pièce d'identité portant sa photo et qu'elle a le visage voilé, comment allez-vous vérifier son identité?

M. King : Il me semble évident qu'une personne choisissant de prouver son identité au moyen d'une photo sera prête à montrer que son visage correspond bien à la photo. Il y aura cependant d'autres moyens de prouver son identité, par exemple en présentant deux autres pièces d'identité.

Le président : — ou en ayant un répondant.

M. King : Oui, deux méthodes qui n'exigent pas le retrait du voile. Comme je l'ai dit, je crois qu'Élections Canada consulte actuellement les groupes concernés.

Le sénateur Baker : Selon le projet de loi, les deux pièces d'identité, dont on ne précise pas la nature, constitueront un autre moyen de prouver son identité, en plus de la pièce avec photo émise par un organisme gouvernemental. C'est le directeur général des élections qui décidera quelles autres pièces d'identité sont acceptables dans ce contexte et on n'exigera pas qu'elles portent une photographie, n'est-ce pas?

M. King : Je voudrais ajouter une brève remarque à ce que vous avez dit, sénateur. En effet, c'est le directeur général des élections qui aura le pouvoir de dresser la liste des pièces d'identité acceptables. Comme l'a dit ce matin le Leader du gouvernement en Chambre, une liste provisoire de pièces d'identité acceptables a déjà été déposée devant le Comité de la Chambre des communes sur la procédure et les affaires de la Chambre. À mon avis, cette question relève donc plus d'un dialogue entre le comité de la Chambre et le directeur général des élections.

Le sénateur Baker : Permettez-moi d'ajouter un mot. Dans le cas du Québec, le directeur général des élections a rendu une décision qu'il a renversée le lendemain. Je ne sais pas si les

discussed this and, if not, that is fine. Would the Chief Electoral Officer have the same jurisdiction under Bill C-31 to do exactly the same thing as the Quebec Chief Electoral Officer did under Quebec legislation?

Mr. King: I do not want to speculate on how the Chief Electoral Officer would respond to this, in particular a new Chief Electoral Officer. It is to Elections Canada's advantage to consult now with communities. The government believes that the Chief Electoral Officer will find a way to make this work.

Senator Baker: My last question has been referenced by Senator Joyal and Senator Nolin. As some would say, when trying to kill a mosquito, do not use a fly swatter but rather use a baseball bat.

Senator Stratton: We have to do that in Manitoba.

Senator Baker: For the record, the section 7 argument referenced by Senator Nolin and Senator Joyal falls under the overbreadth doctrine, in which the Supreme Court of Canada determined that when we institute legislation that is broader than necessary to accomplish a legitimate objective, the principles of fundamental justice will have been violated if an individual's rights have been limited for no reason.

I quote from *R. v. Heywood*, Cory J. for the Majority, at paragraph 516:

If the state, in pursuing a legitimate objective, uses means which are broader than is necessary to accomplish that objective, the principles of fundamental justice will be violated because the individual's rights have been limited for no reason.

In the case of Aunt Suzie who comes in to vote after this bill is passed and Aunt Suzie is known by the entire community, in fact, some people sitting at the table may even be relatives of Aunt Suzie but Aunt Suzie does not have a photo ID because she does not drive. Aunt Suzie must produce other forms of identification. If she does not have it, she must find someone to swear on her behalf. Then, the bill says, that person must be read the provisions of punishment for a person who lies under oath.

In other words, they must understand that someone could be sentenced to six months in jail if they have lied and Aunt Suzie is not who they says she is. They must understand they can be subjected to a fine of up to \$5,000? That is a huge change from the existing law under which that person can vote today.

I do not know if you want to comment on that. It might be better left for the minister to respond.

Mr. King: You might be right, senator, in saying that the minister might want to comment.

The Chairman: As an aside for honourable senators, the Chief Electoral Officer will appear as a witness before the committee next week and the Chief Electoral Officer of Quebec will appear as a witness. We have the Privacy Commissioner of Canada, the

fonctionnaires ont discuté de cette question et, s'ils ne l'ont pas fait, tant pis. Le directeur général des élections aura-t-il le pouvoir, en vertu du projet de loi C-31, de faire exactement la même chose que son homologue du Québec en vertu de la loi provinciale?

M. King : Je ne veux pas spéculer sur la manière dont répondrait le directeur général des élections, surtout nouvellement nommé. Il est dans l'intérêt d'Élections Canada de consulter les communautés. Le gouvernement pense que le directeur général des élections trouvera le moyen de faire marcher ça.

Le sénateur Baker : Ma dernière question portera sur un sujet soulevé par le sénateur Joyal et le sénateur Nolin. Comme diraient certains, pour tuer un moustique, pas la peine d'utiliser une tapette, mieux vaut prendre une batte de base-ball.

Le sénateur Stratton : C'est ce que nous devons faire au Manitoba.

Le sénateur Baker : L'argument dont ont parlé le sénateur Nolin et le sénateur Joyal au sujet de l'article 7 est celui de la portée excessive d'un texte de loi. Selon la Cour suprême, si le législateur adopte une loi de portée plus vaste que nécessaire pour atteindre un objectif légitime, il aura porté atteinte aux principes de justice naturelle si les droits d'une personne ont été limités sans raison valable.

Je cite ce passage de l'arrêt *R. c. Heywood*, où le juge Cory, s'exprimant pour la majorité, affirme au paragraphe 516 que :

Si, dans un but légitime, l'État utilise des moyens excessifs pour atteindre cet objectif, il y aura violation des principes de justice fondamentale parce que les droits de la personne ont été restreints sans motif.

Prenons le cas de tante Susie qui va voter après l'adoption de ce projet de loi. Tout le monde la connaît dans sa communauté et elle a peut-être même des parents parmi les personnes assises autour de la table. Toutefois, tante Susie n'a pas de pièce d'identité avec photo parce qu'elle ne conduit pas. Elle doit donc produire d'autres pièces d'identité. Si elle n'en a pas, elle doit trouver quelqu'un pouvant prêter serment en son nom et, selon le projet de loi, on devra lire à cette personne les sanctions auxquelles elle s'expose si elle ment sous serment.

Autrement dit, cette personne doit bien comprendre qu'elle risque d'être condamnée à six mois de prison si elle ment parce que tante Susie n'est pas qui elle prétend être. Elle risque aussi de se voir infliger une amende pouvant atteindre 5 000 \$. C'est un énorme changement par rapport à la loi actuelle.

Je ne sais pas si vous voulez faire une remarque à ce sujet. C'est peut-être le ministre qui devrait répondre.

M. King : Vous avez sans doute raison, sénateur, de dire que c'est le ministre qui devrait répondre.

Le président : Permettez-moi de préciser en passant que le directeur général des élections viendra témoigner devant le comité la semaine prochaine et que nous accueillerons aussi son homologue du Québec. Nous entendrons aussi la Commissaire

assistant Privacy Commissioner of Ontario, and others coming. A lot of other witnesses will be able to respond directly to many of the questions being asked, particularly about the Quebec law.

Senator Nolin: I want to go to clause 11, which deals with the authority to campaign in apartment buildings and condominiums, and clause 12, which deals with churches. There are two exceptions to that rule, and I will read clause 11(2) in French.

[Translation]

Subsection (1) does not apply in respect of a person who is in control of a multiple-residence building whose residents' physical or emotional well-being may be harmed as a result of permitting the activities referred to in that subsection.

My question is about the exceptions mentioned in subclause 2 of clause 11, and about clause 12. Who decides on the exceptions?

[English]

Senator Nolin: Who decides that? I am the candidate and I want to campaign tomorrow or today. I want to go in that church, and someone says no. It is limiting, as section 12 states, in that it does not apply in respect of place if "campaigning in or on it would be incompatible with the function and purpose of the place or inconsistent with public safety."

I accept that, but who decides?

Senator Baker: It is a religious place.

Senator Andreychuk: They rent out halls.

Mr. King: Elections Canada would be charged with making that determination.

Senator Nolin: I think we should be more precise in the bill. That is my sub-question.

We should inform those who must work with that law. They should be alerted before going to a church and saying, I want to campaign. Who will police that? I think we should look into that issue.

In subclause 20(c), we are aware of this ongoing jurisprudence about what is a registered party, and now I understand, reading subclause 20(c), that 48 hours after the closure of nomination, the party is registered. I want to understand what the process is and how it will work? Enlighten me.

Ms. Kim: In relation to clause 20, this technical amendment was recommended by the Chief Electoral Officer because the act previously said that it did not have the 48 hours after the close of nominations and this would have prevented eligible parties that are not yet registered who have to field a candidate that is confirmed.

Senator Nolin: One candidate?

à la protection de la vie privée du Canada, l'adjoint de son homologue ontarien, ainsi que d'autres personnes. Beaucoup d'autres témoins pourront peut-être répondre directement à certaines des questions posées aujourd'hui, notamment au sujet de la loi du Québec.

Le sénateur Nolin : Je voudrais aborder l'article 11 concernant le pouvoir de mener campagne dans les immeubles d'appartements et les immeubles en copropriété, et l'article 12 concernant les églises. Il y a deux exceptions à cette règle, et je vais vous lire le paragraphe 11(2) en français.

[Français]

Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux responsables d'un immeuble à logements multiples si le fait de permettre les activités de campagne visées à ce paragraphe peut mettre en danger la santé physique ou affective des résidents de l'immeuble.

Ma question s'applique aux exceptions contenues au paragraphe 2 de l'article 11 et à l'article 12. Qui sera le juge des exceptions?

[Traduction]

Le sénateur Nolin : Qui prend cette décision? Supposons que je sois candidat et que je veuille faire campagne en allant dans telle ou telle église mais que quelqu'un s'y oppose. Il y a une limite à l'article 12 dans la mesure où on indique qu'il ne s'applique pas « si les activités de campagne sont incompatibles avec la sécurité publique ou la fonction ou destination principale du lieu ».

Je veux bien mais qui portera ce jugement?

Le sénateur Baker : C'est un lieu de culte.

Le sénateur Andreychuk : Ils louent leurs locaux.

M. King : C'est Élections Canada qui aurait à porter ce jugement.

Le sénateur Nolin : Je pense que le projet de loi devrait être plus précis, ce qui m'amène à une question secondaire.

Il faudrait informer les personnes qui devront travailler avec cette loi. Il faudrait leur signaler qu'elles devront faire attention avant de faire campagne dans une église. Qui va surveiller ça? Je crois qu'on devrait réfléchir à ça.

À l'alinéa 20c), nous savons qu'il y a une jurisprudence sur ce qu'est un parti enregistré et je comprends maintenant, à la lecture de l'alinéa 20c), que le parti est enregistré 48 heures après la clôture de la période de mise en candidature. Je voudrais savoir quel est le processus et comment ça va marcher. Éclairez-moi.

Mme Kim : En ce qui concerne l'article 20, cet amendement technique avait été recommandé par le directeur général des élections parce qu'il n'y a pas dans la loi actuelle la période de 48 heures après la clôture des candidatures, ce qui empêcherait le parti légitime n'étant pas encore enregistré de pouvoir présenter un candidat.

Le sénateur Nolin : Un candidat?

Ms. Kim: The candidate must already be confirmed. If the cut-off point for registration is at the close of nominations rather than at the last date at which a nomination can be confirmed, there is a 48-hour window that would prevent an ineligible party from becoming registered if they did not receive their confirmation of a candidate in time. This was a technical amendment in relation to that.

Senator Nolin: It means that the one-candidate party will be able to campaign, and have the name of that party on the ballot, even though the registration is not official?

Ms. Kim: This provision entitles the registration to be official if they are fielding a candidate in that election.

Senator Nolin: Okay.

In clause 23, I have an interpretive question that deals with proposed section 149. Since when in an act of Canada do we refer to “his or her” polling station? Have we done that in the past, referred to “his or her?” It is notable to see that it is only in English.

Ms. Kim: Mr. Chairman, drafting policy is to have gender-neutral language.

Senator Nolin: I thought an elector is a “his.”

Senator Baker: The polling station —

Senator Nolin: Is that is the only place in the act that we use “his or her” when referring to a person who could be a man or a woman?

Ms. Kim: I think a number of provisions in the act currently, and as it has been amended over time, incorporate gender-neutral language, either “his or her” or some kind of neutral singular pronoun.

Senator Nolin: I do not have a problem. I only want to know if it is a new way to refer to an individual. Is it the new way? We will do it, but I do not think it is appropriate. It overburdens the text for nothing.

Our acts are gender-neutral. If we decide it will be “her” every time now, let us do it, but up to now, we have been using “his.”

The Chairman: In the past it was always “him.” This wording is an attempt to bring some neutrality.

Senator Nolin: I understand the political correctness of the amendment, but it is not exactly the way we write bills.

Senator Fraser: My instinctive reaction is to be in favour of explicit gender equality. However, if we say in one clause of a bill “his or her” and in all other clauses we say “his,” are we creating trouble for ourselves?

Ms. Kim: In terms of statutory interpretation, there is a provision in the Interpretation Act, I believe, that deems any reference to “him” to include “her” or “he” to include “she.”

Mme Kim : Le candidat doit avoir déjà été confirmé. Si la limite d'enregistrement est la clôture des candidatures plutôt que la dernière date à laquelle une candidature peut être confirmée, il y a une période de 48 heures qui empêcherait un parti inéligible de s'enregistrer s'il ne recevait pas confirmation d'un candidat à temps. C'est un amendement technique à ce sujet.

Le sénateur Nolin : Cela veut dire qu'un parti n'ayant qu'un candidat pourra faire campagne et avoir son nom sur les bulletins même s'il n'est pas officiellement enregistré?

Mme Kim : Cette disposition officialise l'enregistrement si le parti présente un candidat dans cette élection.

Le sénateur Nolin : Très bien.

J'ai une question d'interprétation au sujet de l'article 23, concernant l'article 149 proposé. Depuis quand parle-t-on dans un projet de loi de, en anglais, « his or her » au sujet des bureaux de vote? Est-ce que c'était la même chose auparavant? Ça ne concerne que la version anglaise.

Mme Kim : La politique de rédaction des lois exige la neutralité sexuelle, monsieur le président.

Le sénateur Nolin : Je croyais qu'un électeur était toujours un « his ».

Le sénateur Baker : Le bureau de vote...

Le sénateur Nolin : Est-ce le seul endroit où l'on utilise « his or her » pour parler d'une personne pouvant être un homme ou une femme?

Mme Kim : Je crois qu'il y a un certain nombre de dispositions dans la loi actuelle, qui a été modifiée de temps à autre, où la neutralité sexuelle est respectée, soit par « his or her » soit par un pronom neutre singulier.

Le sénateur Nolin : Je n'ai pas problème avec ça, je veux seulement savoir si c'est une nouvelle manière de désigner les particuliers. C'est le nouveau style? Nous l'accepterons mais je ne pense pas que ce soit approprié. Ça surcharge le texte pour rien.

Nos lois sont neutres sur le plan sexuel. Si on décide de mettre « her » chaque fois à partir de maintenant, fort bien mais, jusqu'à présent, on a toujours employé « his ».

Le président : Dans le passé, c'était toujours « him ». Cette formulation reflète un souci de neutralité sexuelle.

Le sénateur Nolin : Je comprends que c'est une question d'orthodoxie politique mais ce n'est pas exactement comme ça qu'on rédige des textes de loi.

Le sénateur Fraser : Ma réaction instinctive est de préférer l'égalité sexuelle explicite. Toutefois, si on emploie « his or her » dans un article de la loi mais « his » dans tous les autres, ne risque-t-on pas d'avoir des problèmes?

Mme Kim : En ce qui concerne l'interprétation des lois, il y a dans la Loi d'interprétation, je crois, une disposition indiquant que « him » signifie toujours aussi « her » ou que « he » signifie toujours aussi « she ».

Senator Fraser: I know that. If in one section of a bill we have made an exception to the general practice and we use “his or her,” is that likely to affect anything? What I am saying here is almost theoretical, but it is a real question even so.

Ms. Kim: My understanding is there is no legal difference there.

Raymond MacCallum, Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice Canada: The first order of business is to determine Parliament’s intent. I think the intent is clear, and the recognition of the reality that bills, especially enactments such as the Canada Elections Act, are amended piecemeal over time, and some periods of time more often than not. I do not think there will be any problems in terms of interpreting the intent of Parliament here.

Senator Andreychuk: On that point, maybe Senator Joyal can recall better than I, but I understood that there was a conscious drafting policy to be gender-neutral. We would not say “his,” we would say “his and her,” and I think that has been put forward rather forcefully on the equality basis. I notice further down it talks about “his or her spouse,” but this is not the first act. Every time we say “his,” we say “his or her,” unless we actually intended only the male species.

I thought that was a policy decision in drafting directed by the government sometime after the Charter.

We could say elector but they say, “in his or her polling station.”

Senator Baker: Is “in the elector’s polling station” appropriate?

Senator Andreychuk: That could have been a choice. The argument was that they could say “his” because of the Interpretation Act, but it must be “his or hers.”

Senator Nolin: Let us dig into that argument.

Senator Andreychuk: I am not drafting. I am saying I want neutrality.

Senator Nolin: We will talk about clause 26 in French now, and the proposed amendment to section 161(1)(b).

[Translation]

Subsection 1(b) reads:

[...] soit en prêtant le serment prescrit s’il est accompagné d’un électeur dont [...] [...] by taking the prescribed oath, and is accompanied by an elector whose [...]

It should read:

[...] soit en prêtant le serment prescrit s’il ou elle est accompagné(e) d’un électeur. [...] by taking the prescribed oath and he or she is accompanied by an elector [...]

Le sénateur Fraser : Je sais. Toutefois, si l’on a fait une exception à la règle générale dans un article du projet de loi en utilisant « his or her », est-ce que cela pourrait avoir des conséquences? C’est une question sans doute théorique mais elle n’est quand même pas sans importance.

Mme Kim : À mon avis, il n’y a aucune différence sur le plan légal.

Raymond MacCallum, avocat, Section des droits de la personne, ministère de la Justice Canada : La première chose à faire est de déterminer l’intention du législateur. Je pense que l’intention est claire, et la reconnaissance de la réalité que les projets de loi, surtout concernant des lois comme la Loi électorale du Canada, sont modifiées à la pièce au cours des années, et certaines années plus souvent que d’autres. Je ne pense pas qu’il y aura des problèmes quant à l’interprétation de l’intention du législateur dans le cas présent.

Le sénateur Andreychuk : Le sénateur Joyal s’en souvient peut-être mieux que moi mais je crois qu’on avait explicitement décidé de respecter la neutralité sexuelle dans la rédaction des lois. On ne dirait pas « his » mais « his and her », et je pense qu’il y avait eu des arguments passionnés sur ces questions d’égalité. Je constate aussi, un peu plus bas, qu’on parle en anglais de « his or her spouse » mais ce n’est pas la première fois dans une loi. Chaque fois qu’on dit « his », ça veut dire « his or her », à moins d’indiquer clairement que ça s’applique uniquement aux hommes.

Je crois que c’est une décision qui avait été prise directement par le gouvernement après la Charte.

On peut dire « elector » mais ils disent « in his or her polling station ».

Le sénateur Baker : Ne pourrait-on pas dire « in the elector’s polling station »?

Le sénateur Andreychuk : On aurait pu faire ça. L’argument est qu’ils auraient pu dire « his » à cause de la Loi d’interprétation mais ça doit être « his or hers ».

Le sénateur Nolin : Examinons donc cet argument.

Le sénateur Andreychuk : Ce n’est pas moi qui rédige les lois. Je dis que je veux la neutralité.

Le sénateur Nolin : Prenons maintenant la version française de l’article 26 et l’amendement proposé à l’alinéa 161(1)b).

[Français]

Le paragraphe 1(b) dit :

[...] soit en prêtant le serment prescrit s’il est accompagné d’un électeur dont [...]

On devrait lire :

[...] soit en prêtant le serment prescrit, s’il ou elle est accompagné(e) d’un électeur.

What is the idea? I understand that we want to respect everyone, but if we do it one place, we have to do it everywhere, not just when we feel like it.

[English]

Mr. MacCallum: I am not a drafter, but I can appreciate the concern for consistency. It is always a goal and one that is not always perfectly met. In terms of drafting the ideal enactment, consistency of language is the goal. I can convey your concerns back to the drafting section, if you wish.

Senator Prud'homme: In French, you have to double the "F."

Senator Andreychuk: At one point, the drafters appeared at the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs and indicated how they go about drafting the French version and the English version. We also had some testimony way back about attempting to get at the legislation so that it is gender neutral, that it is not "his" only. Why have they chosen one style in the French and one in the English? Perhaps the question should go to the drafters and we should get an answer back.

I am looking at the proposed amendment to section 143(6), on page 9 of the bill:

An elector who has been vouched for at an election may not vouch for another elector at that election.

Can you tell me the practicality of that provision? If I vouch for someone in one polling station, and then I go to another constituency and vouch for someone, can that be picked up immediately, or will that only be found if it is drawn to the attention of Elections Canada officials by some means?

Mr. King: To vouch for someone, their name needs to be on the list of the poll in which they are doing the vouching. They could do it the one time, providing that is their home polling station; but they would not be permitted to go to another poll and vouch for someone else because their name would not be on that list.

Senator Andreychuk: I go back to the problem of names being similar, which may show up in other polls. How do we catch these dilemmas? This act seems to have tried to correct some electoral fraud, so identity becomes important. How do we catch those problems? Do we catch them after or are some caught on the spot — other than what scrutineers do? Is there any mechanical way to catch oddities or differences?

Mr. King: I would argue that the principles in this act, the objectives of this act, are to prevent any type of fraud from happening. The chair noted that the Chief Electoral Officer will be here in a few weeks. I am sure Elections Canada can answer better than we can steps they routinely take — either through audit or some other means — to pick up most election fraud.

Quelle est l'idée? Je comprends qu'on veuille respecter tout le monde, mais si on le fait à un endroit, il faut le faire partout, pas seulement quand on a le goût de le faire.

[Traduction]

M. MacCallum : Je ne suis pas rédacteur de textes de loi mais je peux comprendre le souci d'uniformité. C'est toujours un objectif mais on ne l'atteint pas toujours parfaitement. Quand il s'agit de rédiger la loi idéale, la cohérence terminologique est l'objectif. Si vous voulez, je pourrais transmettre vos préoccupations au service de rédaction.

Le sénateur Prud'homme : En français, il faut un double F.

Le sénateur Andreychuk : Je me souviens que des rédacteurs qui avaient comparu devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles avaient expliqué la manière dont on rédige la version française et la version anglaise d'un texte de loi. Nous avions aussi eu des témoignages, il y a longtemps, sur le fait qu'on essayait d'assurer la neutralité sexuelle dans les textes de loi et que ce n'est pas seulement « his ». Pourquoi ont-ils choisi un style en français et un autre en anglais? Il faudrait peut-être poser la question au service de rédaction.

J'examine l'amendement proposé au paragraphe 143(6) de la page 9 du projet de loi :

L'électeur pour lequel un autre électeur s'est porté répondant ne peut lui-même agir à ce titre à la même élection.

Quel est l'effet concret de cette disposition? Si je réponds de quelqu'un dans un bureau de scrutin et que je vais ensuite dans une autre circonscription répondre de quelqu'un d'autre, le saura-t-on immédiatement ou le découvrira-t-on seulement si c'est porté à l'attention des agents d'Élections Canada d'une manière quelconque?

M. King : Pour répondre de quelqu'un, il faut que votre nom figure sur la liste électorale du bureau de scrutin où vous voulez le faire. Vous ne pourrez donc le faire qu'une seule fois, à condition que ce soit dans le bureau de scrutin de cette personne. Vous ne pourrez pas aller dans un autre bureau de scrutin répondre de quelqu'un d'autre car votre nom ne figurera pas sur la liste.

Le sénateur Andreychuk : Je reviens au problème des noms similaires dans plusieurs bureaux de scrutin différents. Comment peut-on s'en rendre compte? Ce projet de loi semble destiné à éviter une certaine fraude électorale et c'est pourquoi l'identité devient importante. Comment peut-on repérer ces problèmes? Repère-t-on ces gens-là après-coup ou certains se font-ils repérer sur place — autrement que par les scrutateurs? A-t-on prévu un mécanisme pour repérer ces anomalies ou différences?

M. King : Je crois que les principes de ce projet de loi, les objectifs, sont d'éviter toutes les formes de fraude. Le président a mentionné que le directeur général des élections sera ici dans quelques semaines. Je suis sûr qu'il sera mieux à même que nous d'indiquer les mesures de routine qui sont prises — par des vérifications ou autrement — pour repérer la plupart des cas de fraude.

The spirit of the report that was given to the House committee by the Chief Electoral Officer, and the report from the House procedures committee committed to the government, were both replete with a series of means to prevent fraud. That is a big emphasis in the bill as well.

Senator Andreychuk: Going back to Senator Baker, was it your Aunt Suzie you were talking about?

Senator Baker: Any Aunt Suzie who presently does not have an ID with a picture and does not drive a car or tractor.

Senator Andreychuk: The dilemma was to equalize all Canadians. There may be some polling station where everyone knows Aunt Suzie, but they may not know me. Does the act not try to treat all electors equally? On identification by people who know them, that has happened to me. I have gone in and they said, do not bother because we know you but I insisted they go through the process. It should not be that they know Aunt Suzie: It should be how every electorate goes through the process.

Mr. King: I agree although, with the senator's indulgence, I did try to side-step Aunt Suzie but here she is again. I agree completely with that. That balance needs to be struck between protecting the right to vote for eligible Canadians while, at the same time, ensuring that the maximum number of people who can vote do so. I think that balance was struck, or tried to be struck, in the House procedure committee report and it is the balance that the government believes it struck in this bill.

Senator Joyal: I want to draw your attention, on page 7, to clause 18. It amends subsection 107(2) and 107(3) of the act. I want to draw your attention to subsection 107(3):

Each returning officer shall deliver to each candidate a printed copy and a copy in electronic form of a version of the revised lists of electors and the official lists of electors that indicates each elector's date of birth.

In other words, as my colleague Senator Prud'homme told me, if you pay \$200 to register as an independent candidate, you will receive two copies of the list — one in an electronic form, is that right?

Ms. Kim: Correct.

Senator Joyal: Go back to page 4 of the bill, clause 10(2)(e), that amends section 56 of the act, which is the prohibition to,

knowingly use personal information that is obtained from the Register of Electors except as follows:

- (i) to enable registered parties, members or candidates to communicate with electors in accordance with section 110,
- (ii) for the purpose of a federal election or referendum. . . .

L'esprit du rapport adressé au comité de la Chambre par le directeur général des élections et du rapport du comité des procédures de la Chambre remis au gouvernement reflétait toute une série de mesures pour prévenir la fraude. C'est également un aspect important du projet de loi.

Le sénateur Andreychuk : C'était de votre propre tante Susie que vous parliez, sénateur Baker?

Le sénateur Baker : De n'importe quelle tante Susie qui n'a pas actuellement de pièce d'identité avec une photo et qui ne conduit pas une automobile ou un tracteur.

Le sénateur Andreychuk : Le dilemme est d'égaliser tous les Canadiens. Il y a peut-être un bureau de scrutin où tout le monde connaît tante Susie, mais personne ne me connaît, moi. Tous les électeurs seront-ils traités de manière égale en vertu du projet de loi? Pour l'identification par des gens qui les connaissent, ça m'est déjà arrivé. Quand je suis entré, on m'a dit de ne pas suivre toute la procédure parce que tout le monde me connaissait mais j'ai tenu à la suivre à la lettre. Il ne faut pas que ce soit parce qu'ils connaissent tante Susie. On devrait appliquer la même procédure à tout le monde.

M. King : Je suis d'accord mais, avec l'indulgence du sénateur, j'ai tenté d'abandonner tante Susie et voici qu'elle réapparaît. Je suis complètement d'accord avec vous. Il faut trouver un juste équilibre entre la protection du droit de vote des Canadiens admissibles et la nécessité de veiller à ce que le nombre maximum de gens admissibles à voter puissent le faire. Je crois qu'on avait trouvé cet équilibre, ou qu'on avait essayé, dans le rapport du comité de procédure de la Chambre et que c'est ce que le gouvernement croit avoir trouvé avec ce projet de loi.

Le sénateur Joyal : J'attire votre attention sur l'article 18, à la page 7. Il est destiné à modifier les paragraphes 107(2) et 107(3) de la loi. Voyez le paragraphe 107(3) :

Le directeur du scrutin remet aussi à chacun des candidats deux copies, dont une sous forme électronique, des listes électorales révisées et des listes électorales officielles sur lesquelles la date de naissance des électeurs est indiquée.

Autrement dit, comme me le disait mon collègue le sénateur Prud'homme, si vous payez 200 \$ pour vous enregistrer comme candidat indépendant, vous recevrez deux copies de la liste — dont une sous forme électronique, n'est-ce pas?

Mme Kim : Exact.

Le sénateur Joyal : Retournez à la page 4 du projet de loi, à l'alinéa 10(2)e qui remplace l'article 56 de la loi. On y dit qu'il est interdit :

d'utiliser sciemment un renseignement personnel tiré du Registre des électeurs sauf :

- pour permettre, conformément à l'article 110, aux partis enregistrés, aux députés et aux candidats de communiquer avec des électeurs,
- (ii) pour les besoins d'une élection ou d'un référendum fédéral [...]

Therefore, there is a restriction to the use of the electronic list.

Section 56 of the Electoral Act is the general prohibition of not using, and that general prohibition is covered under Part 4 of the act. Perhaps Ms. Kim might understand what I am saying. If you are responsible for an offence under section 56, you are covered under Part 4 of the act, which says that "Every person who contravenes paragraph 56(e) (unauthorized use of personal information recorded in Register of Electors) is guilty of an offence."

Then, later in the act we find out the punishment for that offence. Say they sell the electronic list. Imagine, for \$200, an independent candidate can register and obtain the electronic list. What is the penalty? As my friend, Senator Nolin has said, \$1,000 a page.

Senator Nolin: \$500.

Senator Joyal: Have you ever done it? I apologize.

[Translation]

Senator Nolin: Candidates' deposits have gone up.

[English]

Senator Joyal: It is section 500 of the act, of course; and as my learned friend and senator has said, it is \$1,000.

Every person who is guilty of an offence under any of subsections 485(1) . . . is liable on summary conviction to a fine of not more than \$1,000 or to imprisonment for a term of not more than three months, or to both.

It seems to me there is a question of public policy here since we are disclosing so much information easily available on registration as an independent candidate. I am not making any assumption concerning all the volunteers entering party headquarters during an election campaign that have access to the list. I am removing that factor. They are all honest citizens.

However, suppose a person really wants to obtain the list, how much does it cost to register and what is the penalty? It seems to me there is a disproportion between what the personal information we give access to — because we know now that with the date of birth, they can access all kinds of personal information on the person — and the penalty that is envisaged there. As Senator Nolin said, it seems we are not aware here of the theft of identity that is taking place on a much broader basis than it was when the list was nailed on a post. Now, there is telemarketing and all the schemes that exist to try to sell something to people on the basis of their age.

Particularly in relation to vulnerable people, like the seniors Senator Prud'homme mentioned, it seems to me there is a public policy issue there. I am not convinced we have the right deterrent.

Il y a donc une limite à l'utilisation de la liste électronique.

L'article 56 de la Loi électorale représente l'interdiction générale de ne pas utiliser, et cette interdiction générale est couverte à la partie 4 de la loi. Mme Kim voit peut-être de quoi je veux parler. Si vous êtes coupable d'une infraction au titre de l'article 56, c'est couvert par la partie 4 de la loi qui dispose que « toute personne qui contrevient à l'alinéa 56e) (utilisation non autorisée de renseignements personnels enregistrés dans le registre des électeurs) est coupable d'une infraction ».

On trouve plus loin dans la loi la sanction prévue pour cette infraction. Disons que quelqu'un vend la liste électronique. Supposez qu'un candidat indépendant s'enregistre en payant 200 \$ et obtient la liste électronique. Quelle est la pénalité? Comme disait mon ami le sénateur Nolin, 1 000 \$ la page?

Le sénateur Nolin : 500 \$.

Le sénateur Joyal : Vous parlez d'expérience? Veuillez m'excuser.

[Français]

Le sénateur Nolin : Il y a eu de l'inflation dans les dépôts des candidats.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : C'est l'article 500 de la loi, bien sûr, et, comme l'a dit mon savant ami et sénateur, c'est 1 000 \$.

Quiconque commet une infraction visée à l'une ou l'autre des dispositions suivantes : les paragraphes 485(1) [...] est passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 1 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de trois mois, ou de l'une de ces deux peines.

Cela me semble soulever une question de politique fondamentale car il s'agit de la divulgation de beaucoup de renseignements facilement accessibles lors de l'enregistrement d'un candidat indépendant. Je n'ai aucune idée préconçue au sujet des bénévoles qui entrent dans les bureaux de circonscription des partis politiques pendant les campagnes électorales et ont accès à cette liste. J'élimine ce facteur. Ce sont tous des citoyens honnêtes.

Supposons cependant qu'une personne veuille vraiment obtenir la liste. Combien lui coûtera l'enregistrement et quelle sera la pénalité? Il me semble y avoir une grande disproportion entre le genre d'informations personnelles auxquelles on donne accès — parce que nous savons qu'on peut avoir accès à toutes sortes d'informations personnelles quand on connaît la date de naissance de quelqu'un — et la sanction qui est envisagée. Comme l'a dit le sénateur Nolin, on ne semble pas savoir que le vol d'identité est aujourd'hui un phénomène beaucoup plus courant qu'à l'époque où on affichait la liste sur un poteau téléphonique. Aujourd'hui, il y a le telemarketing et toutes sortes de manœuvres inventées pour vendre des choses aux gens en fonction de leur âge.

Je songe surtout aux personnes vulnérables, comme les personnes âgées. Comme l'a dit le sénateur Prud'homme, il me semble que cela soulève une question de fond. Je ne suis pas

A penalty is supposed to be a deterrent. The deterrent is not comparable to the level of the risk created by providing all that information.

Mr. King: I will not repeat the history of the date of birth migration through this legislation, because the House leader did that with a great deal of clarity this morning. However, given that migration pattern, it is possible that this situation may be an unintended consequence of that amendment. I will leave it to my colleague from the Department of Justice to comment more substantively on the deterrent. It seems to me that it may or may not have been one of those issues that were not given full consideration after the amendment was agreed to.

Mr. MacCallum: You have correctly pointed out the low level of the penalty, which is not out of line for similar statutes that Parliament has enacted that deal broadly with administrative or regulatory affairs. That critique could be applied to any number of statutes that pose similar risks in terms of opportunities for wrongdoing and criminality. The level of deterrent is an important policy discussion for this body, as well as for the government.

Senator Milne: My concern about this act is the increased possibility of identity theft because of it. That is the one thing that really bothers me about it, because I know how easy identity theft could be.

Elections Canada provides not only voters lists to campaign offices and candidates. It provides lists that include phone numbers. Now, voters lists will have the telephone number, address, name, date of birth, sex and whether they are Canadian citizens or not. We are increasing exponentially the possibility for identity theft through this legislation.

Ms. Kim: I am not sure if I have much more to comment on that, aside from my understanding there is no phone number given out by Elections Canada on electoral lists.

Senator Milne: Oh, yes.

Senator Fraser: Oh, yes.

Senator Milne: Every single campaign is provided a list from elections that includes telephone numbers and apartment numbers, everything. Anyone who has ever worked on an election campaign, knows that well. Of course these lists are photocopied right and left in campaign offices.

Senator Prud'homme: In the real world that we live in, especially those of us who ran for election — as I did 10 times — and in the legal atmosphere or stratosphere, there is a big nuance. I will give two concrete examples, and then you will understand questions I may ask.

An elderly lady received a nice letter from a realtor on the occasion of her birthday. The realtor also offered to provide real estate services. She asked me, "How do they know my birthdate?" I do not think that realtor — who was once a candidate — sends letters of that kind to younger people or young couples. It is our

convaincu qu'on ait prévu le meilleur moyen de dissuasion puisqu'il n'est pas comparable au niveau de risque engendré par la divulgation de toute cette information.

M. King : Je ne répéterai pas l'historique de la migration de la date de naissance dans ce projet de loi car le Leader en Chambre l'a fait tout à l'heure avec beaucoup de clarté. Toutefois, considérant cette forme de migration, il est possible que cette situation soit une conséquence imprévue de cet amendement. Je laisse à mon collègue du ministère de la Justice le soin de répondre plus complètement sur l'effet dissuasif. Il me semble que cela a pu être ou ne pas être l'une de ces questions auxquelles on n'a pas réfléchi de manière exhaustive après l'adoption de l'amendement.

Mr. MacCallum : Vous avez correctement souligné le faible niveau de la pénalité, qui n'est pas disproportionné par rapport à d'autres lois similaires portant sur des questions administratives ou réglementaires. On pourrait formuler la même critique au sujet d'un grand nombre de lois posant des risques similaires en termes de possibilité de fraude et de criminalité. Le niveau de dissuasion est un thème de discussion important pour votre organisme, comme pour le gouvernement.

Le sénateur Milne : Ma crainte au sujet de ce projet de loi est qu'il multiplie les possibilités de vol d'identité. C'est ça qui m'inquiète vraiment car je sais avec quelle facilité on peut pratiquer le vol d'identité.

Élections Canada ne remet pas que des listes d'électeurs aux bureaux de circonscription et aux candidats mais aussi des listes comportant des numéros de téléphone. Maintenant, ces listes électorales contiendront le numéro de téléphone, l'adresse, le nom, la date de naissance, le sexe et la citoyenneté, canadienne ou non. On augmente ainsi de manière exponentielle le risque de vol d'identité.

Mme Kim : Je ne suis pas sûre d'avoir beaucoup plus à dire à ce sujet, si ce n'est que les listes électorales fournies par Elections Canada ne contiennent pas à mon avis le numéro de téléphone.

Le sénateur Milne : Oh si.

Le sénateur Fraser : Oh si.

Le sénateur Milne : Chaque campagne reçoit d'Élections Canada une liste contenant les numéros de téléphone, les numéros d'appartement, et tout le reste. Quiconque a déjà travaillé pour une campagne électorale le sait fort bien. Et, bien sûr, on les photocopie allègrement dans les bureaux de circonscription.

Le sénateur Prud'homme : Dans le monde réel dans lequel nous vivons, surtout ceux d'entre nous qui ont déjà été candidats à des élections — je l'ai été 10 fois — et dans l'atmosphère légale ou la stratosphère, il y a une grande nuance. Je vais vous donner deux exemples concrets qui vous permettront de comprendre les questions que je pourrais vous poser ensuite.

Une vieille dame a reçu une lettre très gentille d'un agent immobilier offrant ses services, le jour de son anniversaire. Elle m'a demandé : « Comment se fait-il qu'il a ma date de naissance? » Je ne crois pas que cet agent immobilier — qui a déjà été candidat dans le passé — envoie des lettres de cette nature aux

duty to see if there is danger to senior citizens, especially in the example given by Senator Joyal, who can express that better than I.

The second example is of a politician who phones electors every day until one night he went to a male tavern that still exists in some places and was told, "Next time you call my wife to wish her happy birthday, I will kill you." He still calls every elector every day. He is a good friend, but even if he was not a good friend I would not mention his name. It is fascinating. I could not believe he would take the time, but it works immensely well.

Do not laugh too much you young people, but I may return to active elections. Organized parliamentarians — not to call them politicians — could use this list well. Being a parliamentarian, he will be entitled by law to have the list. In fact, all he needs to do is ask someone to run as an independent and he will obtain the list and all necessary information from the candidate. This could be valuable.

You can register and try to convince your own minister privately. As an independent, I will vote for an amendment if there is one in the Senate.

Senator Nolin: I have a follow-up on the example that Senator Prud'homme used. If we go to clause 19, can we conclude that the two gentlemen Senator Prud'homme referred to are contravening section 110(3) of the act?

To present it differently, an electoral list cannot be used by a candidate outside the electoral period.

Ms. Kim: That is right. Perhaps not the electoral period, but the purposes are set out in terms of what uses can be made of the lists of electors. In relation to a candidate, that includes communicating with the electors.

Senator Nolin: If I read paragraph 3:

A candidate who receives a copy the preliminary lists of electors . . . may use the lists for communicating with his or her electors during an election period, including . . .

Ms. Kim: If we look at preceding subsections of section 110, they refer to things parties can do with the list; for example, the annual list.

Senator Nolin: That is the party, not the candidate.

Ms. Kim: In relation to a candidate, you are right.

Senator Nolin: The candidate cannot use the list outside the electoral period. The two examples used by Senator Prud'homme would be in contravention of the act, right?

Ms. Kim: I believe so.

Senator Nolin: They would be subject to a \$1,000 fine.

jeunes gens ou aux jeunes couples. Nous avons le devoir de nous assurer qu'il n'y a aucun danger pour les personnes âgées, surtout dans l'exemple donné par le sénateur Joyal, qui peut exprimer ça mieux que moi.

Le deuxième exemple est celui d'un politicien qui téléphone chaque jour à des électeurs. Un jour, il s'en va dans une taverne d'hommes comme il en existe encore dans certains endroits et un type lui dit : « La prochaine fois que tu appelles ma femme pour lui souhaiter bon anniversaire, je te tue ». Il continue d'appeler chaque électeur chaque jour. C'est un bon ami mais je ne mentionnerais pas son nom même si ce n'était pas le cas. C'est fascinant. J'avais du mal à croire qu'il consacrait tout ce temps à ça mais ça lui réussit extrêmement bien.

Ne riez pas, les jeunes, je pourrais reprendre la politique active. Un parlementaire organisé — pour ne pas dire un politicien — pourrait faire bon usage de cette liste. En tant que parlementaire, il aurait légalement le droit de l'obtenir. En fait, tout ce qu'il aurait à faire, ce serait de demander à quelqu'un de se présenter comme candidat indépendant et de lui donner toutes les informations nécessaires. Ça pourrait être très précieux.

Vous pouvez prendre note et essayer de convaincre votre ministre en privé. En tant qu'indépendant, je voterai en faveur d'un amendement si l'on en présente un au Sénat.

Le sénateur Nolin : Je voudrais revenir sur l'exemple du sénateur Prud'homme. Considérant l'article 19, peut-on conclure que les deux messieurs dont il a parlé ont contrevenu aux dispositions du paragraphe 110(3) de la loi?

Pour exprimer la même chose autrement, un candidat ne peut pas se servir d'une liste électorale en dehors de la période électorale.

Mme Kim : Vous avez raison. Peut-être pas la période électorale mais les raisons pour lesquelles on peut utiliser les listes électorales sont explicitées. Dans le cas d'un candidat, ça comprend communiquer avec les électeurs.

Le sénateur Nolin : Voici ce que dit le paragraphe (3) :

Les candidats qui [...] reçoivent copie des listes électorales [...] peuvent les utiliser, en période électorale, pour communiquer avec leurs électeurs [...]

Mme Kim : Si vous lisez les paragraphes précédents de l'article 110, on y précise ce que les partis peuvent faire de la liste, par exemple la liste annuelle.

Le sénateur Nolin : C'est le parti, pas le candidat.

Mme Kim : Dans le cas d'un candidat, vous avez raison.

Le sénateur Nolin : Le candidat ne peut pas utiliser la liste en dehors de la période électorale. Les deux exemples mentionnés par le sénateur Prud'homme constituent des infractions à la loi, n'est-ce pas?

Mme Kim : Je crois.

Le sénateur Nolin : Maintenant, ils seraient passibles d'une amende de 1 000 \$.

Senator Prud'homme: Precisely when does the election period begin? When the writ is dropped, or once you become a candidate? They may become a candidate a year and a half before the election and, for the purpose of electioneering, they are a candidate. If I am wrong I would be delighted to have you correct me.

Ms. Kim: Under the statute, I believe the election period is defined from the issue of the writ, and they can only confirm themselves as a candidate from the issue of the writ until the deadline for close of nominations. That definition is only within the election period.

The Chairman: On behalf the committee I want to thank all three of you for staying after the minister left to answer many difficult questions. You have done a great job and we appreciate it. As you know, next week we will have many more witnesses who will be here to shed their light on the same questions and some new ones. We appreciate the background you have given us to prepare for next week.

The committee adjourned.

Le sénateur Prud'homme : Quand débute exactement la période électorale? À l'émission du bref ou quand on devient candidat? On peut devenir candidat un an et demi avant l'élection et, du point de vue électoral, on est candidat. Si je me trompe, je serais ravi que vous me corrigiez.

Mme Kim : En vertu de la loi, je crois que la période électorale débute à l'émission du bref et que les candidats ne peuvent être confirmés qu'entre l'émission du bref et la clôture des candidatures. Cette définition est seulement pour la période électorale.

Le président : Au nom du comité, je tiens à vous remercier tous les trois d'être restés après le départ du ministre pour répondre à beaucoup de questions difficiles. Vous avez fait un excellent travail et nous vous en remercions. Comme vous le savez, nous accueillerons d'autres témoins la semaine prochaine pour essayer de jeter un peu plus de lumière sur toutes ces questions. Les informations que vous nous avez données nous permettront d'être mieux préparés pour la semaine prochaine.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Thursday, May 10, 2007

Honourable Peter Van Loan, P.C., M.P., Leader of the
Government in the House of Commons and Minister for
Democratic Reform.

WITNESSES

Thursday, May 10, 2007

Privy Council Office:

Matthew King, Assistant Secretary, Legislation and House
Planning;

Natasha Kim, Senior Policy Advisor, Legislation and House
Planning.

Department of Justice Canada:

Raymond MacCallum, Counsel, Human Rights Law Section.

COMPARAÎT

Le jeudi 10 mai 2007

L'honorable Peter Van Loan, C.P., député, leader du gouverneme
à la Chambre des communes et ministre de la réform
démocratique.

TÉMOINS

Le jeudi 10 mai 2007

Bureau du Conseil privé :

Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation
planification parlementaire;

Natasha Kim, conseillère principale en politiques, Législati
et planification parlementaire.

Ministère de la Justice Canada :

Raymond MacCallum, avocat, Section des droits de la personne





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Wednesday, May 16, 2007
Thursday, May 17, 2007

Issue No. 28

Second and third meetings on:

Bill C-31, An Act to amend the Canada Elections Act
and the Public Service Employment Act

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Le mercredi 16 mai 2007
Le jeudi 17 mai 2007

Fascicule n° 28

Deuxième et troisième réunions concernant :

Le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du
Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Bryden	* LeBreton, P.C.
Fraser	(or Comeau)
Hays, P.C.	Nolin
* Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
(or Tardif)	Stratton

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Watt substituted for that of the Honourable Senator Milne (*May 14, 2007*).

The name of the Honourable Senator Mahovlich substituted for that of the Honourable Senator Watt (*May 17, 2007*).

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*May 17, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Bryden	* LeBreton, C.P.
Fraser	(ou Comeau)
Hays, C.P.	Nolin
* Hervieux-Payette, C.P.	Rivest
(ou Tardif)	Stratton

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Watt est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 15 mai 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 17 mai 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*le 17 mai 2007*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 16, 2007

(70)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:11 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Bryden, Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Oliver, Rivest and Watt (9).

In attendance: Wade Riordan-Raaflaub, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 21, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-31, to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 27.*)

WITNESSES:*Elections Canada:*

Marc Mayrand, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel;

Rennie Molnar, Senior Director, Operations, Register and Geography.

Chief Electoral Officer of Quebec:

Marcel Blanchet, Chief Electoral Officer and President of the Commission de la représentation électorale.

Canadian Federation of Students:

Ian Boyko, Government Relations Coordinator.

Professional Institute of the Public Service of Canada:

Gary Corbett, Vice-President;

Francine Pressault, Media and Government Relations Officer.

BC Public Interest Advocacy Centre:

Jim Quail, Director (by video conference).

The Chair made an opening statement.

Mr. Mayrand and Mr. Blanchet each made a statement and, together with Ms. Davidson and Mr. Molnar, answered questions.

At 5:24 p.m., the committee suspended.

At 5:28 p.m., the committee resumed.

Mr. Quail, Mr. Corbett and Mr. Boyko each made a statement and together answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 16 mai 2007

(70)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 11, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Bryden, Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Nolin, Oliver, Rivest et Watt (9).

Également présent : Wade Riordan-Raaflaub, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 21 mars 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 27 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Élections Canada :*

Marc Mayrand, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique;

Rennie Molnar, directeur principal, Opérations, Registre et géographie.

Directeur général des élections du Québec :

Marcel Blanchet, directeur général des élections et président de la Commission de la représentation électorale.

Fédération canadienne des étudiants et étudiantes :

Ian Boyko, coordinateur des relations gouvernementales.

Institut professionnel de la fonction publique du Canada :

Gary Corbett, vice-président;

Francine Pressault, agente des relations médias et gouvernementales.

BC Public Interest Advocacy Centre :

Jim Quail, directeur (par vidéoconférence).

Le président fait une déclaration d'ouverture.

MM. Mayrand et Blanchet font chacun une déclaration puis, aidés de Mme Davidson et de M. Molnar, répondent aux questions.

À 17 h 24, la séance est interrompue.

À 17 h 28, la séance reprend.

MM. Quail, Corbett et Boyko font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

At 6:06 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière suppléante du comité,

Jessica Richardson

Acting Clerk of the Committee

OTTAWA, Thursday, May 17, 2007
(71)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:47 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Bryden, Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Mahovlich, Oliver and Rivest (8).

In attendance: Margaret Young and Wade Riordan-Raaflaub, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 21, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-31, to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 27.*)

WITNESSES:

Office of the Privacy Commissioner of Canada:

Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner of Canada;

Carman Baggaley, Senior Strategic Policy Analyst;

Lisa Campbell, Senior Legal Counsel, Legal Services.

Office of the Information and Privacy Commissioner of Ontario:

Ken Anderson, Assistant Commissioner (Privacy).

National Anti-Poverty Organization (NAPO):

Rob Rainer, Executive Director;

Cindy Buott, Director.

Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators:

Sharon Polsky, Policy Director.

The Chair made an opening statement.

Ms. Stoddart and Mr. Anderson each made a statement and, together, answered questions.

À 18 h 6, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 17 mai 2007
(71)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 47, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Bryden, Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Mahovlich, Oliver et Rivest (8).

Également présents : Margaret Young et Wade Riordan-Raaflaub, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 21 mars 2007, le comité poursuit son étude du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 27 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :

Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada;

Carman Baggaley, analyste principal de recherche stratégique;

Lisa Campbell, conseillère juridique principale, Services juridiques.

Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario :

Ken Anderson, commissaire adjoint (vie privée).

Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) :

Rob Rainer, directeur exécutif;

Cindy Buott, directrice.

Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators :

Sharon Polsky, directrice de la politique.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

Mme Stoddart et M. Anderson font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

At 11:51 a.m., the committee suspended.

At 11:56 a.m., the committee resumed.

Mr. Raine, Ms. Buott and Ms. Polsky each made a statement and, together, answered questions.

At 12:52 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 11 h 51, la séance est interrompue.

À 11 h 56, la séance reprend.

M. Raine ainsi que Mmes Buott et Polsky font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 12 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière suppléante du comité,

Vanessa Moss-Norbury

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 16, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-31, to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act, met this day at 4:11 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[English]

The Chairman: The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is here today to begin its study on Bill C-31, to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act. Bill C-31 proposes a wide-ranging series of measures directed at enhancing the accuracy of voting information and preventing or minimizing abuses in the voting process. It seeks to improve the way that personal information about electors is gathered and incorporated into the National Register of Electors and ultimately made available to election officials as well as candidates and their representatives in the course of elections and between elections. It will also introduce at the federal level a requirement that voters provide identification at polling stations before they can exercise the right to vote.

The changes proposed in the bill are a response by the government to a series of recommendations proposed by the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs in its thirteenth report in June 2006, entitled *Improving the Integrity of the Electoral Process: Recommendations for Legislative Change*. The committee developed its recommendations in conjunction with its review of the recommendations for legislative reform contained in the Chief Electoral Officer's report on the thirty-eighth general election tabled in the House of Commons on September 29, 2005.

That committee's review of the Chief Electoral Officer's recommendation, and its consideration of the areas it identified as requiring reform, was guided by three overarching and interrelated themes: one, the integrity and accuracy of the National Register of Electors; two, voter identification at the polls, and; three, voter fraud.

To speak to us today, I am very happy to introduce you to the new Chief Electoral Officer of Canada, Mr. Marc Mayrand. With a background as a university law professor and senior public servant, Marc Mayrand has extensive experience in strategic management and organizational change. He was Superintendent of Bankruptcy for 10 years before being appointed Chief Electoral Officer of Canada in 2007.

Accompanying Mr. Mayrand from Elections Canada, we have before us Diane Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel, and Rennie Molnar, Senior Director, Operations, Register and Geography.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 16 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 11 pour examiner le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, qui lui a été renvoyé.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président : Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui pour amorcer son étude du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Le projet de loi C-31 propose toute une gamme de mesures pour accroître l'exactitude des informations servant au processus électoral et prévenir ou réduire au minimum les abus de ce processus. Il vise aussi à améliorer la façon dont les informations personnelles sur les électeurs sont recueillies et incluses dans le registre national des électeurs et ensuite mises à la disposition du personnel électoral et des candidats, ainsi que de leurs représentants, pendant les campagnes électorales et entre les élections. Il prévoit en outre d'exiger dorénavant que les électeurs présentent une pièce d'identité pour pouvoir exercer leur droit de vote.

Les changements proposés dans ce projet de loi constituent la réponse du gouvernement à une série de recommandations formulées par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes dans son 13^e rapport, déposé en juin 2006 et intitulé *Améliorer l'intégrité du processus électoral : Recommandations de modifications législatives*. Le comité avait formulé ses recommandations dans le cadre de son examen des recommandations de réforme législative présentées par le directeur général des élections dans son rapport sur la 38^e élection générale déposé à la Chambre des communes le 29 septembre 2005.

Dans son examen des recommandations du directeur général des élections et des éléments qui, à son avis, nécessitaient une réforme, le comité s'est inspiré de trois grands thèmes interdépendants : l'intégrité et l'exactitude du Registre national des électeurs, l'identification des électeurs aux bureaux de vote et la fraude électorale.

Je suis très heureux d'accueillir aujourd'hui le nouveau directeur général des élections du Canada, M. Marc Mayrand. Avec ses antécédents comme professeur de droit et haut fonctionnaire, Marc Mayrand a une expérience très complète de la gestion stratégique et du changement organisationnel. Avant d'être nommé directeur général des élections du Canada en 2007, M. Mayrand a été surintendant des faillites pendant 10 ans.

Il est accompagné de ses collaborateurs à Élections Canada, Diane Davidson, sous-directrice générale et première conseillère juridique, ainsi que Rennie Molnar, directeur principal, Opérations, Registre et géographie.

I would also like to welcome Mr. Marcel Blanchet, Chief Electoral Officer and President of the Commission de la représentation électorale. His career as a lawyer and administrator in Quebec's public service began in 1974 where he served in the provincial ministries of justice, public service and education. Mr. Blanchet took office as Chief Electoral Officer of Quebec and Chairman of the Commission de la représentation électorale in May of 2000.

I would now like to welcome you to the committee. You now have the floor. The procedure of this committee is that after you make your presentations, honourable senators will pose questions to you.

[Translation]

Marc Mayrand, Chief Electoral Officer, Elections Canada: Mr. Chair, thank you, it is both an honour and a pleasure for me to appear before your committee for the first time as Chief Electoral Officer.

Since taking on the position on February 26, I have discovered that I have many challenges ahead of me, especially considering the heavy legislative agenda facing Parliament. Fortunately, I have equipped myself with a very high calibre team at Elections Canada, a committed and competent team that will continue to ensure the success of Elections Canada. My first priority is, of course, to ensure that my office is ready for an election. That remains Elections Canada's first priority.

But today, I am here to discuss Bill C-31 — you are already familiar with the outline of the bill. Given the time available and the witnesses you have, I will spare you the summary. You will have noticed that the bill proposes many changes that will improve the accuracy of the National Register of Electors and to make it easier for parties and candidates alike to use the list of electors that are distributed during an election period.

I would like to draw your attention to three points in particular, which address the challenges of seamlessly implementing the bill before you. I will touch on the issue of tighter rules aimed at proving electors' identity and residence when they exercise their right to vote, and a new process for informing candidates which electors have already voted and, last, the provisions for coming into force as set out in the bill. The bill introduces some major changes aimed at identifying electors. It is in this context that before receiving a ballot, each elector will provide, by choice, one piece of identification issued by a Canadian government, whether federal, provincial or local, or an agency of that government that contains a photograph of the elector and his or her name and address.

I must point out that our research to date indicates that there are not many pieces of identification issued by government authorities that meet the three criteria I mentioned. Of course, the main identification card that would meet these three criteria is the driver's licence. We note that approximately 85 per cent of electors in Canada have a driver's licence, so that leaves a certain segment of electors who do not have one. Among those who do

J'accueille aussi M. Marcel Blanchet, directeur général des élections et président de la Commission de la représentation électorale. Il a commencé sa carrière comme avocat et administrateur au sein de la fonction publique québécoise en 1974. Il a servi au ministère de la Justice, au ministère de la Fonction publique et au ministère de l'Éducation du Québec. Il est devenu directeur général des élections du Québec et président de la Commission de la représentation électorale en mai 2000.

Soyez les bienvenus, messieurs. Vous avez la parole. Après vos remarques, comme à l'habitude, il y aura une période de questions.

[Français]

Marc Mayrand, directeur général des élections, Élections Canada : Monsieur le président, je vous remercie, c'est un véritable honneur et un plaisir de comparaître devant votre comité pour la première fois à titre de Directeur général des élections.

Depuis mon entrée en poste, le 26 février dernier, j'ai constaté que les défis ne manqueront pas, surtout si on tient compte du menu législatif imposant devant ce Parlement. Fort heureusement, je me suis greffé à une équipe de très haut calibre à Élections Canada, une équipe engagée et compétente qui pourra continuer d'assurer les succès d'Élections Canada. Ma priorité est d'assurer que mon bureau est prêt en tout temps pour une élection. Cela reste la première priorité d'Élections Canada.

Aujourd'hui, je suis ici pour traiter du projet de loi C-31, dont vous connaissez déjà les grandes lignes. Je vous ferai grâce, compte tenu du temps disponible et des invités que vous avez, de les résumer. Vous aurez noté que le projet de loi propose un bon nombre de changements, qui amélioreraient l'exactitude du registre des électeurs et faciliteraient l'utilisation, par les partis et les candidats, des listes électorales distribuées pendant la période électorale.

J'aimerais attirer votre attention sur trois points particuliers, qui touchent les défis d'une mise en œuvre harmonieuse du projet de loi devant vous. Je toucherai la question de la restriction des règles visant à établir l'identité et la résidence des électeurs au moment de l'exercice de leur droit de vote, et toucher un nouveau processus pour rapporter au candidat l'identité des électeurs qui ont déjà voté, et les délais d'entrée en vigueur prévus au projet de loi. Il introduit d'importants changements visant l'identification d'électeurs. C'est dans ce contexte que chaque électeur devrait, avant de se voir remettre un bulletin de vote, produire à son choix soit une pièce d'identité délivrée par un gouvernement canadien fédéral, provincial, local ou l'un de ces organismes et qui comporte sa photo, son nom et son adresse.

Je dois vous indiquer qu'à ce jour notre recherche montre qu'il y a très peu de pièces d'identité émises par les autorités gouvernementales, qui rencontrent les trois critères que j'ai mentionnés. Il y a, bien sûr, la principale carte d'identité qui rencontrerait ces trois critères est d'abord le permis de conduire. On peut constater au Canada qu'environ 85 p. 100 des électeurs détiennent un permis de conduire, donc cela laisse une certaine

have a driver's licence, we must note on occasion, and quite frequently, that the address indicated on the driver's licence may be a commercial or non-residential one. So on occasion, even the driver's licence will not be sufficient to meet all of the requirements of the act.

Fortunately, electors will have a choice. Alternatively, they could present two pieces of identification authorized by the Chief Electoral Officer, each of which establishes the elector's name and at least one of which establishes the elector's address.

I sent you a copy of a list of pieces of identification a few days ago; it is still in the draft stage. It is in circulation for consultation purposes. As Minister Van Loan suggested when he appeared before you last week, a provision could be added whereby proof of residence could be confirmed by administrators of student residences, homeless shelters and seniors' homes.

I have received other comments as well. I plan to discuss this matter the next time I meet with the Advisory Committee of Political Parties before finalizing the consultation process.

In this regard, your comments would also be welcomed. Please do not hesitate to pass them on to me if you deem it appropriate.

Moreover, electors who cannot present these two authorized pieces of identification may still vote and prove their identity by taking the prescribed oath. They must be accompanied by an elector whose name appears on the list of electors for the same polling division and who provides the pieces of identification mentioned earlier and vouches for the elector on oath. So there will be two sworn statements in these cases.

Please note that an elector who is being vouched for may not vouch for another elector. In addition, it is still prohibited for an elector to vouch for more than one elector.

So as I mentioned, electors have three ways in which they can identify themselves. In the end, the deputy returning officer must be satisfied that an elector's identity and residence have been proven in accordance with one of these three methods before the elector is allowed to vote.

These are major changes compared with current legislation, under which electors who are duly registered have to present proof of identity or residence to vote only when their identity is questioned by the deputy returning officer, poll clerk or candidate's representative.

The amendments related to proof of identity would transform our electoral system from a system where the declaration of electors already registered on the electoral list is sufficient proof of their identity and residence into a system in which electors would have to prove both their identity and their residence to be able to exercise their right to vote.

marge d'électeurs qui n'auraient pas de permis de conduire. Parmi ceux qui détiennent des permis de conduire, il faut constater qu'à l'occasion, de façon assez fréquente quand même, l'adresse indiquée sur le permis de conduire peut être une adresse commerciale ou non résidentielle. Même le permis de conduire, à l'occasion, ne sera pas suffisant pour remplir toutes les exigences de la loi.

Heureusement, les électeurs auront un choix. Ils pourront de manière alternative présenter deux pièces d'identité autorisées par le Directeur général des élections qui, toutes deux, établissent son nom et dont au moins une établit son adresse.

Je vous ai fait parvenir, il y a quelques jours, une copie d'un projet de liste de pièces d'identité qui pourraient être ainsi autorisées. Cette liste demeure à l'état d'ébauche; elle est en circulation à des fins de consultation. Comme le ministre Van Loan l'a suggéré lors de sa comparution la semaine dernière, on pourrait certes y ajouter une attestation des administrateurs de diverses résidences, soit pour des étudiants, des refuges de sans-abri ou des maisons de personnes âgées, qui pourraient servir à établir l'adresse des gens qui vivent dans ces résidences.

J'ai reçu d'autres commentaires, et j'envisage de discuter de la question avec le comité consultatif des partis politiques, à notre prochaine rencontre, afin de finaliser ma consultation.

À cet égard, vos commentaires seraient tout à fait les bienvenus et je vous invite à ne pas hésiter à nous les transmettre si vous le jugez à propos.

Par ailleurs, si un électeur ne peut pas présenter les deux pièces d'identité qui seraient autorisées, l'électeur pourra quand même se prévaloir de son droit de vote en établissant son identité et sa résidence en prêtant le serment prescrit, s'il est accompagné d'un électeur dont le nom figure déjà sur la liste électorale de la même section de vote, qui présente lui-même des pièces d'identité dont j'ai fait mention ci-dessus et qui répond de l'électeur sous serment. Il y aura donc deux déclarations assermentées dans ces situations.

Notons qu'un électeur accompagné d'un répondant ne pourrait plus lui-même répondre d'un autre électeur. Par ailleurs, il demeure interdit à un répondant de répondre de plus d'un électeur.

Comme je l'ai mentionné, l'électeur a donc le choix entre ces trois modes d'identification. En bout de ligne, il faudra convaincre le scrutateur que l'électeur a établi son identité et sa résidence, conformément à l'un de ces trois modes pour que l'électeur soit admis à voter.

Il s'agit de changements majeurs par rapport à la loi actuelle, où un électeur dûment inscrit n'a pas à prouver son identité ou sa résidence pour voter, sauf dans le cas où son identité est remise en question soit par le scrutateur, le greffier ou un représentant d'un candidat.

Les modifications reliées aux preuves d'identité transformeraient notre système électoral, où la déclaration de l'électeur inscrit fait foi de son identité et de sa résidence, en un système dans lequel l'électeur devra prouver tant son identité que son adresse pour pouvoir exercer son droit de vote.

Generally speaking, the proof of identity and residence rules to be able to vote that would apply if the bill were passed would be the most restrictive in Canada.

By comparison, in Quebec, electors who provide one of the prescribed pieces of identification do not have to show proof of residence to vote. Similarly, under the bill currently under consideration in the Ontario legislature, voters would only have to prove their identity either by providing a card or completing a statutory declaration.

In this context, my office has begun reviewing the impact that these changes would have on electors, political parties, candidates, and election workers.

Allow me to highlight some of the initiatives that we plan to take to ensure the seamless implementation of this bill.

First, it goes without saying that the amendments to Bill C-31 require a comprehensive review of the directives, manuals and training modules used to guide some 190,000 election workers who work during the election period.

Therefore, we will first have to study the impact of these new requirements on voting procedures, develop new processes and implement the measures necessary to minimize the risk of congestion and delays at polling stations.

[English]

If the new measures set out in Bill C-31 substantially increase the amount of time it takes each elector to vote, we will ask returning officers to divide the list of electors so as to reduce the number of electors in each polling station. This would necessitate additional polling stations and staff. We will also train returning officers and their assistants so that they can implement the new requirements of Bill C-31. In addition, electors will need to be well-informed about these new requirements so that they arrive at polling stations with the necessary pieces of identification. In fact, a separate advertising campaign will be developed and run during the election to address this matter. We are also planning to adjust the voter information card, the reminder card; so that electors are made well aware of the requirements of identity and residence before they can vote.

We will also want to run special or targeted programs to facilitate voting access as much as possible to certain groups of voters for whom the new provision could be more challenging. I am thinking here of homeless persons, students living in residence, Aboriginal people and seniors who may have difficulty showing proof of residence.

Finally, we will also be conducting consultations as required on applying these new rules, including with political parties. This will give us a better idea of the potential impact on their operating systems.

De façon générale, le régime de preuve d'identité et de résidence pour pouvoir voter, qui s'appliquerait si le projet de loi était adopté, serait le plus contraignant au Canada.

En comparaison, au Québec, l'électeur qui présente une des pièces d'identité prescrites n'a pas à établir sa résidence. De la même façon dans le projet de loi, qui est présentement à l'étude devant la législature ontarienne, l'électeur n'aurait qu'à établir son identité, soit en présentant une carte à cet effet ou soit en remplissant une déclaration statutaire.

Dans cet environnement, mon bureau a commencé une étude des implications de ces changements pour les électeurs, les partis politiques, les candidats et les travailleurs électoraux.

Permettez-moi de vous signaler quelques initiatives que nous entendons prendre pour s'assurer d'une mise en oeuvre harmonieuse du projet de loi.

D'abord, il va de soi que les changements apportés par le projet de loi C-31 requièrent une révision en profondeur des directives, des manuels et des modules de formation, qui encadrent le travail des quelques 190 000 travailleurs électoraux qui œuvrent au cours des journées de scrutin.

Nous devons, au préalable, étudier l'impact de ces nouvelles exigences sur le déroulement du vote, élaborer de nouveaux processus et mettre en place les mesures nécessaires pour minimiser les risques de congestion et de délai au bureau de scrutin.

[Traduction]

Si les nouvelles mesures prévues par le projet de loi C-31 augmentent de façon importante le temps que prend chaque électeur pour voter, nous demanderons aux directeurs du scrutin de diviser les listes électorales pour réduire le nombre d'électeurs à chaque section de vote, ce qui exigerait également des lieux de scrutin et du personnel supplémentaires. Par ailleurs, nous verrons à former les directeurs du scrutin et leurs adjoints pour qu'ils puissent mettre en œuvre ces nouvelles exigences. Les électeurs devront, eux aussi, être bien informés de ces nouvelles exigences pour arriver aux bureaux de scrutin munis des pièces d'identité nécessaires. Une campagne publicitaire distincte sera élaborée et menée durant l'élection à ce sujet. Nous comptons aussi modifier la carte de rappel adressée aux électeurs afin que ceux-ci connaissent bien les exigences relatives à l'identité et à la résidence avant d'aller voter.

Nous voudrions également mettre en œuvre des programmes spéciaux pour faciliter autant que possible l'accès au vote par certains groupes d'électeurs pour lesquels les nouvelles dispositions risquent de poser de plus grands défis. Je pense aux sans-abri, aux étudiants en résidence, aux Autochtones et aux personnes âgées qui peuvent avoir de la difficulté à établir leur résidence.

Enfin, nous verrons également à tenir les consultations nécessaires sur l'application de ces nouvelles règles, entre autres avec les partis politiques, pour mieux cerner quels effets elles pourraient avoir sur leurs propres opérations et systèmes.

Although I would prefer to apply these new provisions as quickly as possible, I must acknowledge that the time frames would be very tight if an election were called not long after the bill received Royal Assent. In fact, the legislation also recognizes this issue and has provided for it in section 554 of the Canada Elections Act. It stipulates that no new provisions apply in an election for which the writ is issued within six months of the passing of the provisions unless, before the issue of the writ, the Chief Electoral Officer has published a notice that the necessary preparations for bringing the provisions into operation have been made and that the amendment may therefore come into force for that election. The effect of section 554 is that some provisions of the bill that are to come into force two months after Royal Assent could be in force at the time of the election but would have no application to that election.

The bill also provides that amendments to the act that necessitate changes to computer systems, including the addition to the list of electors of a unique identifier number, the date of birth and in some cases a sequence number are to come into effect eight months after Royal Assent. I must point out that with our current systems, 10 months is usually needed to complete those types of changes and to run the necessary tests to ensure that they are working properly. If an election were held before then, it would be difficult and, in fact, it would be risky to put those provisions into effect in time for that election.

Before I conclude, I would like to talk briefly about a new responsibility that is assigned to the poll clerk of indicating on a form the identity of electors who have already voted. The poll clerk would then provide that information from time to time during voting days on request to candidates' representatives, and I refer here to page 13 and clause 28 and the proposed changes to paragraph 162(i.1) of the act.

As I understand this provision, the purpose of this amendment, which is largely inspired by Quebec law and practice, is to provide candidates and their representatives with a way to more easily identify those of their supporters who have not yet voted on polling day. The provision as drafted would require this information to be provided several times a day, not only on polling day but also on advance voting days.

In addition, the names of electors who are not registered on the day they vote would also have to be provided manually in long form at that point, both on polling day and during advance voting days. To me, this latter information would appear to be of little practical interest for candidates trying to identify their supporters who have not yet voted.

Finally, there would seem to be some discrepancy between the English and French versions of the bill with respect to how often these forms can be requested by candidates.

For all these reasons, I would prefer this provision to be clearer as to its application and to better reflect Quebec practice. Therefore, I would have wished that during advance voting the

Même si ma préférence serait d'appliquer ces nouvelles dispositions le plus rapidement possible, je dois constater que les délais seraient bien serrés s'il devait y avoir une élection peu de temps après la sanction royale du projet de loi. Le législateur le reconnaît d'ailleurs et a prévu cette question en stipulant à l'article 554 de la Loi électorale du Canada que des nouvelles dispositions ne s'appliquent pas à une élection déclenchée dans les six mois qui suivent leur adoption à moins qu'avant la délivrance du bref, le directeur général des élections n'ait publié un avis portant que les préparatifs nécessaires à leur mise en application ont été faits et que la modification peut donc prendre effet pour cette élection. L'article 554 fait donc en sorte que certaines dispositions du projet de loi qui doivent entrer en vigueur deux mois après la sanction royale pourraient être en vigueur au moment de l'élection mais ne pas s'appliquer à cette élection.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que les modifications à la loi qui requièrent des changements aux systèmes informatiques, dont l'addition sur les listes électorales de l'identificateur unique, de la date de naissance et d'un numéro de séquence dans certains cas, doivent quant à elles entrer en vigueur huit mois après la sanction royale. Avec nos systèmes actuels, il faut habituellement une période de dix mois pour compléter ce genre de changements et faire les tests nécessaires pour assurer leur bon fonctionnement. S'il devait y avoir une élection avant cela, il pourrait être difficile de mettre ces dispositions en œuvre à temps pour cette élection sans risques.

Avant de terminer, j'aimerais aborder brièvement la nouvelle responsabilité confiée au greffier, soit d'indiquer sur un formulaire le numéro de séquence des électeurs qui ont déjà voté, et ce, pour fournir l'information périodiquement, sur demande, aux représentants des candidats au cours des journées de scrutin. Je vous renvoie à la page 13 du projet de loi, article 28, alinéa 162i.1).

Selon ce que j'en comprends, le but de la modification, fortement inspirée de la pratique et du droit québécois, est de fournir un outil aux candidats et à leurs représentants pour leur permettre d'identifier plus facilement ceux de leurs partisans qui n'ont pas encore voté le jour du scrutin. Telle qu'elle est rédigée, la disposition exigerait que cette information soit fournie plusieurs fois par jour non seulement le jour du scrutin, mais également au cours des journées de vote par anticipation.

Il faudrait aussi transcrire manuellement — tant le jour du scrutin que lors des votes par anticipation — le nom des électeurs qui se sont inscrits le jour où ils ont exercé leur droit de vote et qui n'apparaît donc pas sur la liste des candidats. Cette dernière information m'apparaît avoir peu d'intérêt pratique pour les candidats qui tentent d'identifier leurs partisans qui n'ont pas déjà voté.

Enfin, il y a une difficulté de concordance entre la version française et la version anglaise du texte législatif quant à la fréquence à laquelle ces formulaires peuvent être demandés par les candidats.

Pour toutes ces raisons, j'aurais préféré que cette disposition soit plus claire quant à son application et qu'elle reflète mieux la pratique du Québec. J'aurais ainsi souhaité que, lors du vote par

identity of electors who have voted not be made available until the end of the day. In addition, I would have preferred that on both polling day and advance voting days, the names of persons who register on the day that they vote not be provided. This would still give candidates the information they need without unnecessarily burdening the job of the polling clerk.

Senators, in conclusion, I point out that Bill C-31 represents a major change in our electoral process. It will affect every elector arriving at a polling station as well as each of the 190,000 election workers who ensure that voting proceeds smoothly on polling day. There is no doubt that Elections Canada will need the support of all stakeholders to successfully implement this bill if it is passed by Parliament.

My colleagues and I will be pleased to answer any questions you have on this matter.

[Translation]

Marcel Blanchet, Chief Electoral Officer and President of the Commission de la représentation électorale, Chief Electoral Officer of Quebec: Mr. Chairman, I would like to start by thanking you for the invitation to share with you Quebec's experience with voter identification.

First, I will explain how the system works with the help of some historical references. Until 1999, voters called upon to vote in a provincial election in Quebec would establish their identity verbally. In June 1999, the National Assembly changed the procedure adopting the act respecting the obligation to establish one's identity before voting and amending other legislative provisions pertaining to elections.

Before I tell you about the procedures in place in Quebec since 1999 for voter identification, I would just like to give you a bit of the background leading up to the enactment of those provisions.

The idea of having to identify yourself with photo ID is not a new one in Quebec. In fact, it goes back a number of decades. Since the 1970s, there has been a recurrent debate about having a voter card to identify voters. Closer to home, in 1996, a parliamentary committee on ID cards and privacy protection, which was set up by the National Assembly, looked into the issue of voter identification at the polling station. The Chief Electoral Officer at the time filed a brief with that committee, recommending the establishment of a voter identification mechanism with photo. To be more precise, the Chief Electoral Officer of Quebec proposed that the Quebec health card be used to identify voters at the polling station.

Two years later, during the Quebec general election of 1998, cases of voter fraud came to light in the riding of Anjou, on the Island of Montreal. These were not isolated incidents in that

anticipation, l'identité des électeurs ayant exercé leur droit de vote ne soit rendue disponible qu'à la fin de la journée et que, tant le jour du scrutin que les journées de vote par anticipation, on ne fournisse pas le nom des personnes qui se sont inscrites le jour où elles ont exercé leur droit de vote. Il s'agirait, en fin de compte, de donner aux candidats ce dont ils ont besoin, sans alourdir démesurément le travail du greffier du scrutin.

Sénateurs, en conclusion, je soulignerai de nouveau que le projet de loi C-31 représente un changement majeur à notre processus électoral. Il touchera également chaque électeur qui se présentera dans un bureau de scrutin, de même que chacun des 190 000 travailleurs électoraux qui assurent le bon déroulement du vote, le jour du scrutin. Il est donc certain qu'Élections Canada aura besoin de l'appui de tous les intervenants pour assurer la réussite de la mise en œuvre de ce projet de loi s'il est adopté par le Parlement.

Nous sommes à votre disposition, mes collègues et moi-même, pour répondre à vos questions.

[Français]

Marcel Blanchet, directeur général des élections et président de la Commission de la représentation électorale, Directeur général des élections du Québec : Monsieur le président, j'aimerais tout d'abord vous remercier de m'avoir invité à vous faire part de l'expérience québécoise en matière d'identification des électeurs.

Premièrement, je vais vous expliquer le fonctionnement du système à l'aide de quelques références historiques. Jusqu'en 1999, les électeurs appelés à voter lors d'un scrutin provincial au Québec établissaient leur identité de façon verbale seulement. En juin 1999, l'Assemblée nationale changeait cette procédure en sanctionnant la Loi concernant l'obligation pour l'électeur d'établir son identité au moment de voter et modifiant d'autres dispositions législatives en matière électorale.

Avant de vous présenter les procédures qui ont cours au Québec depuis 1999 en ce qui a trait à l'identification des électeurs, permettez-moi de citer ici quelques éléments du contexte qui ont présidé à l'établissement de ces dispositions législatives.

L'idée de devoir s'identifier à l'aide d'une pièce d'identité avec photo n'est pas nouvelle au Québec. Elle remonte, en fait, à plusieurs décennies. Depuis les années 1970, on assiste à un débat récurrent sur l'établissement d'une carte d'électeur servant à établir l'identité des électeurs. Plus près de nous, en 1996, la Commission parlementaire sur les cartes d'identité et la protection de la vie privée, une commission mise sur pied par l'Assemblée nationale, a abordé la problématique de l'identification des électeurs lors du vote. Le Directeur général des élections de l'époque a déposé un mémoire à cette commission dans lequel il recommandait l'instauration d'un mécanisme d'identification des électeurs avec photographie. Le Directeur général des élections du Québec proposait de façon plus précise que la carte d'assurance-maladie du Québec serve à l'identification des électeurs lors du vote.

Deux ans plus tard, soit à l'occasion des élections générales québécoises de 1998, des cas de fraude électorale ont été révélés dans la circonscription électorale d'Anjou, sur l'Île de Montréal.

riding, and the member subsequently had to resign, given the challenge. Some voters were then convicted of identity theft. That kick-started the debate on requiring photo ID for voter identification.

In June 1999, the Election Act was amended. From that point on, in order to establish their identity when voting in a provincial, municipal or school board election, voters were required to present either their health card, driver's licence, temporary driver's licence or Canadian passport. Two new pieces of identification have recently been added: the Indian status card and the Canadian armed forces identification card.

Any voter who presents either of these two documents is entitled to vote. Voters who are unable to present either of these two documents may, under the act, be allowed to vote if they satisfy the conditions set out in other provisions of the act. They must then proceed to the voter identity verification panel — there is one at each polling station — and submit their case to the panel members. A voter may have to declare before the panel members that he is the elector whose name appears on the list of electors and is entitled to be entered on the list in respect of the address appearing opposite his name. In addition, he must sign the sworn statement provided for that purpose in the register and meet either of the following conditions: produce at least two documents providing evidence of his name, including one that bears his photograph, or failing that, at least two documents which together provide evidence of his name and date of birth and of the address appearing on the list of opposite his name or his domiciliary address. This could be a Canadian citizenship certificate, a birth certificate, an electricity bill or a telephone bill showing the voter's address.

The other option would be to be accompanied, as is the case federally, by a person who identifies himself in accordance with the act, attests to the identity and address of the elector, and declares that he has not accompanied any other elector other than his spouse or relative within the meaning of the act. He must produce a document referred to in the act that bears his photograph. This could be a driver's licence, Canadian passport or Quebec health card, subject to certain exceptions applying to those pieces of identification. For example, seniors are not required to have a photo on their health cards. In addition, he must sign a sworn statement provided for that purpose in the register. That sworn statement shall indicate his name, date of birth and address.

The chairperson of the identity verification panel then provides any voter who has met the requirements of the act with an attestation that he has established his identity through the requisite process. The voter can then go to the polling station and give the attestation to the deputy returning officer, who will then let him vote.

On se souviendra que cette circonscription avait posé certains problèmes à cet égard, et le député avait dû démissionner par la suite, étant donné la contestation. Des électeurs ont été alors trouvés coupable d'usurpation d'identité. Cela a eu pour effet de relancer le débat sur l'obligation de s'identifier à l'aide d'une pièce d'identité avec photographie pour voter.

En juin 1999, le législateur a modifié la loi électorale. La législation électorale précise dès lors que pour établir son identité au moment de voter à un scrutin provincial, municipal ou scolaire, l'électeur doit présenter soit sa carte d'assurance-maladie, son permis de conduire ou son permis probatoire de conduire ou son passeport canadien. Depuis peu de temps, deux nouvelles pièces d'identité sont acceptées, à savoir le certificat de statut d'indien et la carte d'identité des Forces armées canadiennes.

L'électeur, qui peut présenter l'un de ces deux documents, est admis à voter. S'il n'est pas en mesure de présenter un de ces deux documents, il peut, en vertu de la loi, être admis à voter s'il satisfait aux conditions prévues en vertu d'autres modalités prévues dans la loi. Il doit alors se diriger vers la table de vérification de l'identification des électeurs — il y en a une à chaque endroit de vote — et soumettre son cas aux membres de cette table. Le cas échéant, l'électeur doit déclarer devant les membres de la table qu'il est bien l'électeur dont le nom apparaît sur la liste électorale et qu'il a droit d'être inscrit sur la liste électorale à l'adresse qui y apparaît. De plus, il doit signer le serment prévu à cette fin dans le registre et satisfaire aux conditions suivantes : Il doit, soit présenter au moins deux documents qui prouvent chacun son nom et dont l'un comporte sa photographie; ou, à défaut, au moins deux documents qui ensemble prouvent son nom, sa date de naissance et l'adresse à laquelle il est inscrit et celle de son domicile. Il peut s'agir d'un certificat de citoyenneté canadienne ou un certificat de naissance, un compte d'électricité ou un compte de téléphone qui mentionne l'adresse de l'électeur.

L'autre possibilité serait d'être accompagné, comme c'est le cas au fédéral, d'une personne qui établit son identité conformément à la loi, atteste de l'identité et de l'adresse de l'électeur, déclare ne pas avoir accompagné au cours du scrutin un autre électeur qui n'est pas son conjoint ou son parent au sens de la loi. Il doit présenter un document visé par la loi pourvu que celui-ci comporte sa photographie. Il peut s'agir du permis de conduire, du passeport canadien ou de la carte d'assurance-maladie du Québec, sous réserve de certaines exceptions s'appliquant à ces pièces. Par exemple, il n'est pas obligatoire, pour les personnes âgées, que la photo apparaisse sur la carte d'assurance-maladie. De plus, il devra signer le serment prévu à cette fin dans le registre. Ce serment indique le nom, la date de naissance et l'adresse de la personne qui le signe.

Le président de la table de vérification et de l'identité des électeurs remet alors à l'électeur, qui a satisfait aux exigences de la loi, une attestation à l'effet qu'il a valablement établi son identité. L'électeur se rend ensuite au bureau de vote et présente cette attestation au scrutateur, qui l'admet à voter.

Prior to 2006, the provisions that I have just outlined were applied on a number of occasions. It is a customary practice in Quebec. The provisions were applied in the 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, and 2005 municipal elections, the 2003 school board elections and all of the school board by-elections between 2000 and 2006; the 2003 provincial general elections; and the 2001, 2002, 2004, 2005 and 2006 by-elections.

In a few moments, I will discuss what happened at the March 2007 general election: as you will recall, voter identification provisions were amended following a decision that I made pursuant to section 490 of the Provincial Election Act, which vests me with the authority to intervene at a legislative level in an emergency, as can my counterpart at the federal level.

I would now like to say a few words about the review of voter identity verification mechanisms that we carried out in the wake of the 2003 general elections. I have provided a copy of the report to the clerk and it is also available on our web page. If you would like some additional copies, please contact our executive secretary who will be delighted to send them out to you.

At the 2003 general election, for the first time in the history of provincial general elections in Quebec, voters had to provide photo identification in order to be allowed to vote. We therefore decided to carry out a review to determine whether the identification mechanisms chosen in 1999 met expectations and whether the way in which they were applied was consistent with the Elections Act.

In December 2003, I tabled a report on our voter identification review in the National Assembly. The review provided empirical evidence to support what we had observed for ourselves. Furthermore, it gave credence to our institution's position that there is no justification for introducing digital voter cards with photos.

This is another debate that has been going on in Quebec — perhaps you have been following it. I was asked to carry out a comprehensive review of the merits of introducing mandatory digital voter cards with photos. Our review concluded — and I provided a report for the National Assembly on this as well — that no such measure was required to adequately verify the identity of Quebec voters.

Allow me to explain how our review was carried out. We carried out a telephone survey on 1,100 people who work in the field: election officers, PRMOs, deputy returning officers, secretaries, and chairpersons of identity verification panels. One thousand three voters were also surveyed. We wanted to hear their perspective on how the mechanisms worked. Four focus groups comprising returning officers and election officers were organized — one in Quebec City, one in Montreal, one in Sherbrooke and one in Louisville. Last, we collected and analyzed information election officers had recorded in the registers both at advanced polling and on election day for the 2003 general

Jusqu'en 2006, les dispositions que je viens de décrire avaient été appliquées à plusieurs reprises. Au Québec cette pratique fait partie de nos habitudes. Ces dispositions furent appliquées aux élections municipales de 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2005; aux élections scolaires générales de 2003 et toutes les élections partielles qui ont eu cours au niveau scolaire de 2000 à 2006; aux élections générales provinciales de 2003; et aux élections partielles de 2001, 2002, 2004, 2005 et 2006.

J'aborderai dans quelques instants la situation qui a prévalu lors des élections générales de mars 2007, alors que les dispositions portant sur l'identification des électeurs ont été adaptées à la suite d'une décision spéciale que j'ai dû prendre en vertu de l'article 490 de la Loi électorale provinciale, qui m'accorde, comme c'est le cas au fédéral, un pouvoir particulier d'intervenir d'une façon législative en cas d'urgence.

J'aimerais maintenant vous dire quelques mots à propos d'une étude évaluative sur les mécanismes de vérification de l'identité des électeurs, que nous avons réalisée à la suite des élections générales de 2003. J'en ai remis copie à la greffière. Le document est disponible sur notre site Internet. Si vous désirez en obtenir d'autres copies, vous n'avez qu'à vous adresser à mon secrétaire général et il nous fera plaisir de vous en faire parvenir.

Aux élections générales de 2003, pour la première fois à l'occasion d'une élection générale provinciale au Québec, les électeurs et électrices devaient présenter une pièce d'identité avec photo avant d'exercer leur droit de vote. Nous avons donc décidé de procéder à une étude évaluative pour savoir si les mécanismes d'identification établis en 1999 répondaient aux attentes et étaient appliqués en conformité avec la loi électorale.

En décembre 2003, j'ai déposé à l'Assemblée nationale le rapport de cette étude évaluative sur l'identification des électeurs. L'étude évaluative est venue donner un caractère scientifique à nos observations de terrain. Elle a, en outre, confirmé la position de l'institution selon laquelle la mise en place d'une carte d'électeur numérisée avec photo ne serait pas justifiée.

Vous avez peut-être suivi un autre débat qui a eu lieu au Québec. On m'avait demandé de faire une étude exhaustive sur la possibilité d'exiger des électeurs une carte d'électeur numérisée avec photo. Suite à notre étude — et j'ai produit un rapport à cet égard aussi à l'Assemblée nationale — le constat était que cette mesure n'était pas nécessaire pour s'assurer l'identité adéquate des électeurs au Québec.

Voici donc les moyens d'évaluation qui ont été utilisés pour réaliser cette étude. D'une part, une enquête téléphonique fut menée auprès de 1 100 membres du personnel électoral, des primaires, des scrutateurs, des secrétaires, des présidents de table de vérification des identités. Une enquête fut menée auprès de 1 003 électeurs. On voulait connaître leur point de vue sur le fonctionnement des mécanismes. Quatre groupes de discussion furent tenus auprès de directeurs de scrutin et de membres du personnel électoral à Québec, Montréal, Sherbrooke et Louisville. Enfin, une saisie fut effectuée et une analyse statistique de l'information colligée dans les registres par les membres du

election. We produced a statistical overview of the type of identification provided.

All of this information is contained in the report and is worth consulting.

The 2003 review allowed us to draw the following conclusions: firstly, the voter identification mechanisms were applied by election officers according to the guidelines set out by the Chief Electoral Officer of Quebec and they did not give rise to any major problem during the course of the April 2003 general election.

Second, the voter identification mechanisms were very well adhered to by voters and election officers.

Third, no deputy returning officer or secretary encountered any major problem with regard to voter identification.

The data reveal that only 4.3 per cent, in other words 16 respondents out of 1,100, had concerns about the identity of certain voters. When we asked them what they did in these cases, 10 replied that they referred the voter to the identity verification panel, and 5 said that they asked for another piece of identification — one respondent did not provide an answer.

The fourth conclusion relates to training: 93.8 per cent of respondents felt that the training they had been given on voter identification allowed them to answer voters' questions and carry out their work properly.

The fifth conclusion related to information provided to the public as to the requirement to present identification: it was deemed adequate. This is a finding that merits repeating.

The results of the survey showed that 94 per cent of voters knew, before going to the polling station, that they had to provide identification in order to be allowed to vote.

The sixth and final conclusion concerns voters' reaction to the requirement of bringing identification to the polling station. Ninety-seven per cent of voters said they were in favour of such a requirement. Some people mentioned, for example, that you need identification to rent a film or DVD, a requirement that is even easier to justify when the activity in question is voting.

Everything seems to suggest that this practice both reassures voters that no one will vote in their name and to instil confidence in the electoral process. Furthermore, 94 per cent of voters believe that the types of identification required allowed for adequate verification of voter identity.

I would now like to provide you with some information on the types of identification that voters provided in the 2003 general election. Fifty-one point nine per cent of voters showed their Quebec driving licence, making it the most commonly used form of identification; 46.3 per cent used their health insurance card; and only 1.3 per cent used their Canadian passport. In all, only

personnel électoral au vote par anticipation et le jour du vote ordinaire lors des élections générales de 2003. Nous avons dressé un portrait statistique des pièces d'identification utilisées.

Cette information est contenue dans le rapport et constitue une source intéressante à consulter.

Les conclusions de l'étude évaluative de 2003 étaient les suivantes : premièrement, les mécanismes d'identification des électeurs ont été appliqués par le personnel électoral selon les directrices établies par le Directeur général des élections du Québec et n'ont engendré aucun problème majeur lors des élections générales d'avril 2003.

Deuxièmement, les mécanismes d'identification des électeurs ont été très bien respectés par les électeurs et les membres du personnel électoral.

Troisièmement, aucun scrutateur ou secrétaire n'a décelé de problème majeur en ce qui a trait à l'identification des électeurs.

Les données recueillies montrent que seulement 4, 3 p. 100, donc 16 répondants sur 1 100, ont douté de l'identité de certains électeurs. Lorsque nous leur avons demandé ce qu'ils ont fait dans ces cas, dix ont dit avoir demandé à l'électeur de se présenter à la table de vérification de l'identité, et cinq disent avoir demandé une autre pièce d'identité — une personne n'a pas donné de réponse.

La quatrième conclusion concerne la formation : 93,8 p. cent des répondants ont révélé que la formation qu'ils avaient reçu relativement à l'identification des électeurs était suffisante pour leur permettre de répondre aux questions des électeurs et d'effectuer leur tâche correctement.

La cinquième conclusion concerne l'information donnée au grand public sur l'obligation de s'identifier; elle est adéquate et suffisante. C'est quelque chose sur lequel il faut beaucoup insister.

Les résultats de l'enquête auprès des électeurs indiquent que 94 p. 100 des électeurs savaient, avant de se présenter au bureau de scrutin, qu'ils devaient présenter une pièce d'identité pour voter.

La sixième et dernière conclusion concerne la réaction des électeurs face à l'obligation de s'identifier au moment de voter. En fait, 97 p. 100 des électeurs se sont dits d'accord avec l'obligation de présenter une carte d'identité pour voter. On mentionnait, par exemple, que pour louer un film à un club vidéo, il faut une carte d'identité, à plus forte raison pour voter, c'est une exigence qui paraît justifiée.

Tous les propos convergent sur le fait que cette pratique rassure l'électeur sur le fait que personne ne votera à sa place et confère de la crédibilité au processus électoral. En outre, selon 94 p. 100 des électeurs, les pièces demandées étaient adéquates pour assurer l'identification des électeurs.

Voici donc les données sur les pièces présentées pour s'identifier aux élections générales de 2003. La pièce la plus souvent présentée a été le permis de conduire du Québec, 51, 9 p. 100 l'ont présenté, la carte d'assurance-maladie, 46,3 p. 100, le passeport canadien, seulement 1,3 p. 100. Au total, 0,5 p. 100 des électeurs se sont présentés à la table de vérification d'identité

0.5 per cent of voters were referred to the identity verification panel on polling day, which means that 99.5 per cent of voters were able to provide one of the three identification documents permitted by the 2003 act, at the polling station.

The document that I sent you includes a list of the other documents that can be used by the identity verification panel to establish someone's identity.

Based on the results of our review, analysts proposed certain improvements to voter identification mechanisms. I would like to focus your attention on two of them: continuing to allow voters to use the identification documents they currently use and evaluating the possibility of including another one. We did this recently when we added the status Indian card and the military card. As these people are often not covered by the health insurance plan and as they do not necessarily have a Quebec driver's licence, we felt it was important to make their lives easier by including these two identification documents on the list.

A valid point was raised concerning the requirements to have three people on the identity verification panel. Imagine what it is like having to have three people present at each polling station — they might not have much to do and may get bored. We felt that one person would suffice, even if it means that an available deputy returning officer or secretary would have to go to help out if somebody's identity had to be verified.

Those of you who followed the recent general election in Quebec will remember the polemic surrounding the identification of veiled voters. It raised an important issue concerning voter identification. In the run up to the general elections, I sought legal opinions and it was confirmed that a veiled voter could follow the identification verification procedure at the polling station without having to uncover her face.

As I said earlier, the identity verification process allows voters to use their birth certificate or certificate of Canadian citizenship, along with a telephone or electricity bill, to prove their identity. We therefore thought there would be no problem; it was not even a matter of reasonable accommodation, as the act provided for such a scenario. A few days before the vote, the provision allowing a voter who could not be identified by the procedure used at the polling station to be referred to the identity verification panel to plead his or her case sparked a wave of controversy. The situation approached mass hysteria. A number of voters threatened to breach the peace on election day if women were allowed to vote with their faces veiled. In order to ensure that the vote ran smoothly, I decided to use the special powers granted to me pursuant to section 490 of the Elections Act to amend the act to clearly stipulate that all voters had to have their face uncovered at the polling station and at the identity verification panel. This measure was, of course, only valid for that particular election. It is up to the government to decide what measures will be implemented for future elections. I am going to make a recommendation in order to avoid a repetition of the awful situation in which we nearly found ourselves. I am worried

le jour du scrutin, c'est donc dire que 99,5 p. 100 des électeurs ont pu présenter l'une des trois pièces prescrites par la loi en 2003 au bureau de vote.

Vous avez dans le document que je vous ai envoyé une liste des autres documents qui peuvent être utilisés à la table de vérification d'identité pour pouvoir établir son identité.

Donc, en se basant sur les résultats de l'étude évaluative, les chercheurs ont proposé des améliorations aux mécanismes d'identification des électeurs. Je vais davantage attirer votre attention sur les suivantes : maintenir les pièces d'identité actuellement demandées à l'électeur pour s'identifier et évaluer la possibilité d'en ajouter une nouvelle. On l'a fait dernièrement avec la carte d'indien et des militaires car ces personnes ne sont pas inscrites au régime d'assurance-maladie du Québec et ils n'ont pas nécessairement un permis de conduire du Québec. Cela nous paraissait important de leur faciliter la tâche pour s'identifier en ajoutant ces deux pièces.

Une remarque qui est apparue pertinente, c'est exiger la présence de trois personnes à la table de vérification d'identité des électeurs. Imaginez ces trois personnes présentes à chaque endroit de vote où il peut y avoir plusieurs bureaux de vote, elles n'ont pas grand chose à faire dans la journée, elles s'ennuient. Il nous est apparu qu'une seule personne devrait suffire à la tâche, quitte à ce qu'elle s'adjoigne un scrutateur et un secrétaire disponibles, s'il y a une identification à faire.

Ceux et celles qui ont suivi les récentes élections générales au Québec se souviendront de la problématique de l'identification des électrices voilées. Cela a soulevé une importante question et touchait le problème d'identification des électeurs. En prévision des élections générales, j'avais demandé des avis juridiques qui confirmaient la possibilité pour une électrice voilée de se prévaloir, au bureau de vote, de la procédure prévue à l'étape de la vérification d'identité sans avoir à se découvrir le visage.

J'ai mentionné tantôt qu'un certificat de naissance ou un certificat de citoyenneté canadienne, accompagné d'un compte de téléphone ou d'électricité pourrait permettre de s'identifier selon la mécanique prévue à l'étape de la vérification d'identité. On s'est dit qu'on n'aura pas de problème, ce n'est même pas une question d'accommodement raisonnable, la loi répond à la situation. Quelques jours avant la tenue du scrutin, la disposition permettant à un électeur ou à une électrice ne pouvant être identifiée selon la procédure prévue au bureau de vote de se diriger vers la table de vérification d'identité et de soumettre son cas a soulevé un tollé de protestation. C'était en train de devenir un cas d'hystérie collective. De nombreux électeurs ont formulé des menaces de troubler l'ordre le jour du vote face à la possibilité que des femmes puissent voter le visage voilé. Pour assurer le bon déroulement du vote, j'ai décidé d'utiliser les pouvoirs spéciaux, que me confère l'article 490 de la Loi électorale, et de changer la loi en précisant de façon très claire que toute personne qui se présente à un bureau de vote ou à une table de vérification d'identité d'électeurs doit avoir le visage découvert, étant entendu que cette mesure ne vaut que pour l'élection qui est en cours. Maintenant, le gouvernement décidera quelles mesures seront

that Election Day may end up being another Halloween. I had to respond very quickly as newspapers and radio broadcasters were encouraging people to go to vote wearing a disguise. I had to act that very afternoon to nip the situation in the bud. As soon as I had made the decision, everything calmed down and everything ran smoothly on Election Day.

It can be concluded that, in general, the current voter identification mechanisms work well, allow compliance with the Elections Act, and satisfy both voters and all elections officers. Furthermore, the requirement to show identification documents reassures voters that nobody will vote in their name and also instills confidence in the electoral process. The identification documents currently required are adequate and allow us to ensure the integrity of the system.

The Elections Act has to be amended in order to address the issue of Muslim women who want to vote without removing their veil. I would be happy to answer any questions you may have.

[English]

The Chairman: Mr. Mayrand, on February 22, 2007, your predecessor Jean-Pierre Kingsley appeared before the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs. Mr. Kingsley was surprised by the Liberal Bloc amendment to put the birth dates of all voters on copies of the permanent voter registry provided to political parties, especially as this information would be made available to political parties. He further stated that “initially we proposed that a birth year be shared to provide another check on the individual who comes into vote.”

Do you agree the bill simply expands the current requirements for voters who are on the list but challenged or those not on the list and who apply for registration at the polls to all voters? What do you say to this amendment made in the House of Commons that is now in the bill?

Mr. Mayrand: Initially my predecessor recommended an addition to the list of electors, an addition of the year of birth. That would be available only to electoral workers to give them another tool to assess the voters' identity. As the matter evolved, in drafts subsequent to the report and report of the committee in the House and the response of the government, it came out that not only would there be additional tools to identify people, but in fact there would be a requirement to present identity pieces attesting to the identity and address of the voter. If you ask me today, I am not sure that even the date of birth is required, because we have in Bill C-31 stronger requirements regarding identity and address. The initial recommendation was designed simply to help electoral workers confirm the identity of the voter. Electors under the current system do not have to present any identification.

adoptées pour le futur. Je vais recommander une mesure pour ajuster cette situation pour éviter qu'on ait à revivre la situation épouvantable dans laquelle on a failli être. J'ai craint qu'on fasse du jour du vote une journée d'Halloween alors que ce n'est pas le cas. J'ai dû intervenir très rapidement alors que dans les journaux et à la radio, on a invité les gens à aller voter déguisé. J'ai dû intervenir l'après-midi même pour mettre fin à cela. Aussitôt après ma décision, tout s'est calmé et le jour du vote, tout s'est bien déroulé.

De façon générale, nous pouvons conclure que les mécanismes actuels d'identification des électeurs fonctionnent bien, que les mécanismes actuels font en sorte que la Loi électorale est respectée et que ces mécanismes satisfont les électeurs et l'ensemble du personnel électoral, que l'obligation de présenter une carte d'identité rassure l'électeur sur le fait que personne ne votera à sa place et confère de la crédibilité au processus électoral. Les pièces d'identité sont satisfaisantes et permettent d'assurer l'intégrité du vote.

Il importe de modifier la Loi électorale pour régler le problème des femmes musulmanes, qui voudraient voter sans avoir à se dévoiler. Je suis maintenant disponible pour répondre à vos questions.

[Traduction]

Le président : Monsieur Mayrand, le 22 février 2007, votre prédécesseur, Jean-Pierre Kingsley, a comparu devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes. M. Kingsley s'est dit étonné de l'amendement proposé par les libéraux et le Bloc visant à inscrire la date de naissance de tous les électeurs sur des copies de la liste électorale permanente fournie aux partis politiques, ce qui rendrait ces données disponibles pour les partis politiques. Il a en outre déclaré que « initialement, on avait proposé que l'année de naissance soit partagée afin de permettre d'exercer un certain contrôle à l'endroit de la personne qui se présente ».

Diriez-vous que le projet de loi applique à tous les électeurs, ce qui est exigé actuellement seulement de ceux qui sont inscrits, mais contestés, ou ceux qui ne sont pas inscrits et qui demandent à s'inscrire le jour du vote? Que diriez-vous de cet amendement adopté à la Chambre des communes, pour ce projet de loi?

M. Mayrand : Au départ, mon prédécesseur recommandait qu'on ajoute à la liste électorale l'année de naissance. Cette donnée ne serait disponible que pour les travailleurs électoraux, comme autre moyen de vérifier l'identité de l'électeur. Les choses ont évolué, de manière que dans les versions ultérieures du rapport de la Chambre des communes et de la réponse du gouvernement, il n'y avait plus seulement des outils supplémentaires pour identifier les électeurs, mais une exigence comme la présentation de documents d'identité pour vérifier l'identité et l'adresse de l'électeur. Aujourd'hui, je ne suis pas certain que même la date de naissance soit nécessaire, puisque le projet de loi C-31 prévoit des exigences plus strictes relatives à l'identité et à l'adresse. La recommandation initiale visait simplement à aider les travailleurs électoraux à vérifier l'identité de l'électeur. Dans le régime actuel, les électeurs n'ont pas à présenter de pièces d'identité.

Senator Baker: The first question was an example of a former professor of law asking a former professor of law a question concerning the date of birth.

What is your answer?

Mr. Mayrand: My answer is that under Bill C-31 we would not bring back that recommendation because of the requirement for identity pieces.

Senator Baker: I will ask the question from another point of view, because now I understand it is not required and you do not want it. In the Privacy Act (Can.) (Re.), [2001] 3 S.C.R. 905, 2001 SCC 89, an exchange of dates of birth was allowed between two government departments. It was approved only on the condition that the department receiving the information could guarantee its security and that it would not be disclosed to the public in any way. In this case, Revenue Canada would guarantee its security and only departmental staff would use the information. In fact, it would even have set out the eventual destruction of the information for fear of public disclosure. Can you guarantee the security of the dates of birth of electors in Canada if this bill passes in this form?

Mr. Mayrand: The provision in Bill C-31 would allow a wide distribution of that information. Given the scope of that distribution, I am afraid that I could not fully guarantee the security or that it would be used for the intended purpose. That information will be circulated to a wide range of people with whom we do not have any relations.

Senator Baker: You would say, then, you could not meet the requirements of security as set down in the Privacy Act, as you understand it, or as I have just explained it to you. You cannot meet those requirements, and therefore you do not want to be saddled with the responsibility of having a challenge made in the courts saying it was unconstitutional or some sort of claim being made against your office.

Mr. Mayrand: I would ensure that every elector understood what information is being provided and how it will be used.

Senator Baker: So this could be abused. That satisfies that question. You do not want the information. You would prefer if we amended the bill and took it out. Would that be your preference? Given your responsibility if it stays there, would you not prefer, commissioner, that it be taken out?

Mr. Mayrand: I will leave that to the wisdom of the committee and the House. I will just repeat that for the purpose of Elections Canada and for the administration of the electoral process, given the provisions that will be provided in Bill C-31, it is not necessary.

Senator Baker: You cannot guarantee it is security.

Mr. Mayrand: I would not commit to that.

Le sénateur Baker : La question qui vient d'être posée montre bien comment un ancien professeur de droit pose une question sur la date de naissance à un autre ancien professeur de droit.

Quelle est votre réponse, au juste?

M. Mayrand : En vertu du projet de loi C-31, cette recommandation n'aurait plus à être présentée, étant donné qu'on exige désormais des pièces d'identité.

Le sénateur Baker : Dans l'arrêt *Loi sur la protection des renseignements personnels (Can.) (Re.)*, 2001 CSC 89, [2001] 3 R.C.S. 905, un échange de dates de naissance a été permis entre deux ministères. Cette pratique n'a été approuvée qu'à la condition que le ministère qui reçoit l'information en garantisse la sécurité et empêche toute divulgation publique que ce soit. Dans cette affaire, Revenu Canada garantissait la sécurité des données et seul le personnel du ministère pouvait s'en servir. En fait, on prévoyait même la destruction éventuelle de l'information, pour éviter toute divulgation. Pouvez-vous garantir la sécurité des dates de naissance des électeurs au Canada, si ce projet de loi était adopté dans son libellé actuel?

M. Mayrand : La disposition du projet de loi C-31 permettrait une large diffusion de cette information. Compte tenu de cela, je crains ne pas être en mesure d'assurer la sécurité voulue ou ne pouvoir limiter l'usage qu'on ferait de cette information au but recherché. L'information en question sera diffusée auprès d'une vaste gamme de gens avec lesquels nous n'entretiens pas le moindre lien.

Le sénateur Baker : Par conséquent, vous reconnaissez ne pas être en mesure de vous conformer aux exigences de la Loi sur la protection des renseignements personnels en matière de sécurité, tout au moins selon votre interprétation ou selon celle que je viens de vous donner. Vous n'êtes pas en mesure de satisfaire à ces exigences et, par conséquent, vous préférez éviter l'éventualité d'une contestation judiciaire, auquel cas votre bureau devrait répondre à des allégations d'actes anticonstitutionnels ou quelque chose de ce genre.

M. Mayrand : Je veillerais à ce que chaque électeur comprenne quelle information sera fournie et sache aussi comment on s'en servira.

Le sénateur Baker : Il y a donc risque d'abus. Cela répond à la question. Vous ne tenez pas à recevoir cette information. Vous préférez qu'on amende le projet de loi et qu'on en retire cette disposition. Est-ce bien cela? Étant donné les responsabilités que vous devrez assumer si elle est maintenue, est-ce que vous ne préférez pas qu'elle soit supprimée?

M. Mayrand : Ici, je vais m'en remettre à la sagesse du comité et de la Chambre. Je répéterai simplement que pour les besoins d'Élections Canada et l'administration du processus électoral, étant donné les autres dispositions figurant dans le projet de loi C-31, elle est superflue.

Le sénateur Baker : Vous ne pouvez garantir qu'on en fera un usage sécuritaire.

M. Mayrand : Je ne pourrais vous le promettre.

Senator Baker: Let us go to a different subject and the law that was changed in the province of Quebec by the Chief Elector Officer the day prior to the election. The way it was reported in the news was that you had changed the law. As you just gave evidence before the committee, you used the powers of section 490 of the Elections Act to do it.

Do you see the same power in the Canada Elections Act to enable your friend to be able to do the same thing?

Since you are recommending a provision be put into your law to change the law, would you agree that something should be put into this bill to affect the same determination that you wished to take place in the province of Quebec?

[Translation]

Mr. Blanchet: You have to understand that I do not have carte blanche during election period to amend the act any hold how. If the House of Commons and the Senate adopt legislation providing for particular measures, and if this legislation then receives Royal Assent, these measures cannot simply be changed unless an emergency arises that requires that the act be amended. If you read section 490, you will see that it provides for me to act in exceptional circumstances to remedy an emergency situation. That was exactly the sort of situation in which I found myself on Friday before Monday's election. The act stipulates that I must inform the political parties represented in the National Assembly of the decision I plan to make before making it. That is what I did on the Friday morning in question. After having made my decision, I informed the political parties of what I was going to do. It was an emergency situation. It is not within my powers to decide that henceforth the Elections Act will be changed; I cannot change the provision I explained earlier, that stipulates that voters can use birth certificates or telephone bills. It is for the National Assembly, Quebec's Parliament, to make any permanent changes. The ball is therefore now in Parliament's court; it is for our elected representatives to decide how this controversy will be resolved. A decision will have to be made, as I had a lot of trouble during spring's general election.

[English]

Senator Baker: You said a moment ago that you were recommending a change in the law in Quebec. That is what I heard, and that is what I read in French. You said you are recommending that the law be changed. That is your recommendation. My question, of course, would have to be answered by your friend, but I am wondering whether you would suggest to him that perhaps this law should be changed now to accomplish what you are trying to accomplish in Quebec with a change of the Quebec law. Would you recommend it?

Le sénateur Baker : Passons maintenant à un autre sujet et aux modifications apportées à la loi au Québec par le directeur général des élections la veille du scrutin. Si l'on en croit les bulletins de nouvelles, vous avez modifié la loi. Ainsi que vous venez de le dire devant notre comité, vous avez eu recours aux pouvoirs accordés en vertu de l'article 490 de la Loi électorale pour le faire.

Estimez-vous que la Loi électorale du Canada confère les mêmes pouvoirs à votre ami et lui permettrait donc de faire la même chose?

Puisque vous recommandez qu'on insère dans votre loi une disposition susceptible d'amender la Loi électorale, estimez-vous que ce projet de loi-ci devrait lui aussi comporter la même chose afin qu'on puisse faire ailleurs ce que vous vouliez réaliser au Québec?

[Français]

M. Blanchet : Il faut être conscient que le genre de modification que la loi m'habilite à faire en période électorale n'est pas n'importe quoi. Si la Chambre des communes et le Sénat adoptent une loi, qui sera ensuite sanctionnée et qui prévoit des mesures particulières, je ne vois pas comment ces mesures pourraient être changées sauf si une situation urgente se présente et nécessite un ajustement de la loi. Lorsqu'on regarde le texte de l'article 490, c'est pour remédier à une situation urgente, qui se produirait à un moment donné, et qui a fait l'objet d'une circonstance exceptionnelle. La situation dans laquelle je me trouvais le vendredi qui a précédé l'élection du lundi était de cette nature. La loi prévoit que je dois prévenir les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale de la décision que j'entends prendre avant de la prendre. Ce que j'ai fait, le vendredi matin en question. Après avoir pris ma décision, j'ai informé les partis politiques de ce que j'allais faire. C'était une situation d'urgence. Je n'ai pas le pouvoir de décider : dorénavant la Loi électorale qui prévoit qu'on peut s'identifier selon le mécanisme que je décrivais plus tôt, à savoir présenter des pièces d'identité, un certificat de naissance ou un compte de téléphone, je n'ai pas le pouvoir de changer cela. Sur une base permanente, c'est vraiment l'Assemblée nationale, le Parlement du Québec qui devra décider. Maintenant, si on peut dire, la balle est dans le camp du Parlement pour savoir quel sera le sort de ce problème, étant donné que j'ai eu beaucoup de difficulté lors de l'élection générale du printemps dernier.

[Traduction]

Le sénateur Baker : Il y a quelques minutes, vous avez recommandé qu'on change la loi du Québec. C'est tout au moins ce que j'ai entendu et que j'ai lu en français. Vous avez affirmé recommander qu'on modifie la loi. Telle est bien votre recommandation. Certes, il faudrait que votre ami réponde à ma question, mais je me demande quand même si vous allez lui proposer de modifier cette loi-ci dès maintenant afin de permettre ce que vous vous efforcez de réaliser au Québec au moyen d'un changement à la loi québécoise. Est-ce que vous le recommanderiez?

[Translation]

Mr. Blanchet: If ever the same problem occurred during a federal election, it would be appropriate to amend the act to introduce a measure similar to the one adopted in Quebec. Is it justified for Canada? In Quebec, it was during a difficult time, and I had to make an important decision under very tight deadlines, but I would say that the National Assembly will have to address the issue, to reflect upon it, and ultimately adopt a measure which will seem appropriate. I imagine that in Ottawa also, in light of my experience in Quebec, the same question will be asked. What solution will be proposed? My colleague will suggest recommendations to you, but ultimately, it will be up to Parliament.

[English]

Senator Baker: Could Mr. Mayrand answer the question?

The Chairman: I will ask him to answer, and then we must move on.

Mr. Mayrand: Those provisions have to be used with extreme caution. It is an extraordinary authority. As my colleague indicated, to suggest a position before the issue happens and knowing all the circumstances around the issue would not be cautious.

It is important to understand that the veils were not the issue, but the reaction to the veils. Today, this time around, it was a reaction to a situation. Next time around, it may be a reaction to another type of unforeseen situation.

Senator Baker: Federally, someone can vote if their face is veiled if they are voting in a federal election, but not in Quebec, because the Quebec Chief Elector Officer took his decision, but in Canada, in a federal election, someone right now can vote unless there is a big uprising at which point you will have to make a decision.

Mr. Mayrand: As of today, you are absolutely correct.

[Translation]

Senator Rivest: Gentlemen, welcome to the committee. As Director General of Elections during a minority government, I find that both of you display a high-level of serenity. At least there is one common element between both the federal and Quebec situations. Do you like minority governments?

Mr. Mayrand: Thank you for your question.

Senator Rivest: In order to strengthen identification mechanisms, were the problems assessed in order to determine whether or not it was truly necessary to enforce these mechanisms?

[Français]

M. Blanchet : Si jamais le même problème se présentait au Canada pour des élections fédérales, il serait approprié de modifier la loi pour avoir une mesure de la nature de celle qui a été adoptée au Québec. Est-ce justifié pour le Canada? Chez nous, cela a été un moment difficile à vivre et j'ai dû prendre une décision importante dans un délai extrêmement serré, mais là, je vous disais que l'Assemblée nationale aura à se pencher sur la question, à y réfléchir et à adopter, le cas échéant, une mesure qui lui semblera appropriée. J'imagine qu'à Ottawa aussi, à la lumière de l'expérience que j'ai vécue au Québec, la question sera posée. Quelle solution sera apportée à cela? Mon collègue aura des recommandations à vous faire, mais ce sera au Parlement d'en disposer.

[Traduction]

Le sénateur Baker : M. Mayrand peut-il répondre à la question?

Le président : Je vais le lui demander, et il faudrait après que nous passions à un autre sujet.

M. Mayrand : Il faut faire preuve de la plus grande prudence lorsqu'on a recours à de telles dispositions, car elles accordent des pouvoirs extraordinaires. Justement, ainsi que vient de le dire mon collègue, le fait d'énoncer une position avant que l'incident ne se produise et avant qu'on ait été mis au courant de toutes les circonstances entourant la question serait contraire à la prudence.

Ici, il importe de rappeler que ce ne sont pas les voiles qui étaient le nœud du problème, mais bien la réaction à leur port. Aujourd'hui, cette fois-ci, on a réagi à une situation donnée. La prochaine fois, ça sera peut-être à un autre genre de situation imprévue qu'on réagira.

Le sénateur Baker : Dans des élections fédérales, un électeur dont le visage est voilé peut se présenter aux urnes et être autorisé à voter. Il en va autrement au Québec, car le directeur général des élections du Québec a statué sur cette question. Mais au Canada, dans un scrutin fédéral, les personnes dont le visage est voilé seraient autorisées à voter, à moins qu'il y ait une levée de boucliers, auquel cas vous aurez à prendre une décision.

M. Mayrand : Pour l'instant, vous avez tout à fait raison.

[Français]

Le sénateur Rivest : Messieurs, je vous souhaite la bienvenue au comité. En tant que directeur général des élections vivant en situation de gouvernement minoritaire, je trouve que vous manifestez tous deux beaucoup de sérénité. Il y a au moins un point de convergence entre la situation fédérale et la situation québécoise. Aimez-vous les gouvernements minoritaires?

M. Mayrand : Je vous remercie pour cette question.

Le sénateur Rivest : Pour renforcer les mécanismes d'identification, est-ce qu'il y a eu une évaluation des problèmes afin de déterminer s'il était vraiment nécessaire de renforcer ces mécanismes?

Mr. Mayrand: I will not hide from you the perception that it is relatively easy to rig a vote. Today, and given all of the efforts to that end, all complaints are examined. We conducted very broad-scope studies in certain ridings. For example, no later than last week, we published a report on the riding of Trinity—Spadina where there had been allegations of illegal votes. Having looked at the case of 11,000 voters who were registered on voting day, I can tell you today that not one single voter would have had the opportunity to vote twice. The study was very exhaustive.

There have been inquiries in other ridings, and in each one of these cases, we were able to prove no systemic steps were taken to manipulate a vote.

Senator Rivest: I know that we want to counter this perception, but there had not been any real important problems to justify doing so. As my colleague mentioned, when we go as far as to include birth dates on electoral lists, we have to weigh in the disadvantages and judgment calls. Even more so since your colleague, the Quebec Chief Electoral Officer, is very satisfied. Identification requirements are well established, but they are not as elaborate as the ones set out in Bill C-31. The same goes for the Ontario legislation, which bears closer resemblance to the Quebec legislation.

I question the need for all of this. But everyone believes that if we are trying to improve things, this is very good.

Mr. Blanchet mentioned a debate that occurred in Quebec on the issue of a voter card. My question relates to my colleague's concern over registrations on the lists and the concerns raised by the federal Human Rights Commissioner. In Quebec, during the debate on the voter's card with photo, under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, or the Quebec Human Rights Charter, what is the limit of the requirements made upon a voter to make sure that indeed the right person is voting, and voting only once, all the while protecting the rights and freedoms concerning the identity? I believe that some opinions had been expressed publicly concerning a voter's card. Is it possible to go too far?

Mr. Blanchet: It is precisely the balance between the fundamental right to vote recognized in the Constitution and the requirements set out by government to make sure that a citizen is indeed entitled to vote.

Obviously, we must make sure that the requirements, once again, meet the Charter's reasonability criteria. The conclusion, as was presented in the report that I produced in the National Assembly on a digital voter's card with photo, similar to what is used in Mexico, is that it could have met the requirement test, but it was not necessary. It was not justified to reach the goal of verifying a voter's identity. This requirement goes back to 1998, during a vote in the riding of Anjou, where electoral

M. Mayrand : Je ne vous cacherais pas que la perception qu'il est relativement aisé de manipuler le vote est présente. Jusqu'à présent et avec tous les efforts faits dans ce sens, toutes les plaintes sont étudiées à cet égard. Nous avons mené des études d'une portée assez large dans certaines circonscriptions. Par exemple, pas plus tard que la semaine dernière, nous avons publié un rapport concernant le comté de Trinity—Spadina où il y avait des allégations de votes illégaux. Après avoir examiné la situation de 11 000 électeurs, qui s'étaient inscrits le jour du vote, je suis en mesure de vous dire aujourd'hui qu'il n'y a qu'un seul électeur qui aurait possiblement voté deux fois. Il s'agissait là d'une étude très exhaustive.

D'autres circonscriptions ont fait l'objet d'enquêtes, mais dans chacun des cas nous n'avons pas pu démontrer qu'il y avait une démarche systémique pour organiser un vote ou le manipuler.

Le sénateur Rivest : Je comprends qu'on veut bien faire pour contrer cette perception, mais il n'y avait pas de problèmes vraiment très importants qui justifiaient de le faire. Et lorsqu'on va jusqu'à la date de naissance sur les listes électorales, comme mon collègue le mentionnait, il y a une balance des inconvénients et un jugement d'opportunité à porter. D'autant plus que votre collègue, le directeur général des élections du Québec est très satisfait. Ses exigences d'identification sont bien établies, mais quand même moins élaborées que celles du projet de loi C-31. C'est d'ailleurs la même chose pour la loi de l'Ontario, qui serait plus proche de celle du Québec.

Je me questionne sur la nécessité de faire cela. Mais tout le monde est pour la vertu et si on peut l'améliorer, c'est très bien.

Je reviens à M. Blanchet qui a évoqué le débat qui a eu lieu au Québec au sujet de la carte d'électeur. Ma question est reliée à la préoccupation de notre collègue concernant les inscriptions sur les listes et de la commissaire fédérale aux droits de la personne qui avait des inquiétudes. Au Québec, dans le débat sur la carte d'électeur avec photo, en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés ou de la Charte québécoise des droits, quelle est la limite en droit électoral des exigences envers l'électeur afin de bien s'assurer que la bonne personne vote et qu'elle ne vote qu'une fois, tout en respectant la protection des droits et des libertés sur l'identité? Il me semble que des avis avaient été rendus publics concernant la carte d'électeur. Est-ce qu'on peut aller trop loin?

M. Blanchet : C'est l'équilibre justement entre le droit fondamental reconnu par la Constitution de voter et les exigences que l'administration peut avoir pour s'assurer que ce citoyen est vraiment celui qui a le droit de voter.

Il faut évidemment prévoir des exigences qui, encore une fois, rencontreraient les critères de raisonnabilité de la Charte. La conclusion, qui avait été tirée en ce qui concerne le rapport que j'avais produit à l'Assemblée nationale sur la carte d'électeur numérisée avec photo, comme celle qu'on peut retrouver au Mexique, c'est que cela aurait pu passer le test de l'exigence, mais, encore une fois, ce n'était pas nécessaire. Ce n'était pas justifié pour l'objectif qui était poursuivi de s'assurer d'une identification

fraud did occur, which then justified the National Assembly to take action immediately.

However, the rules are somewhat different. At the federal level, it is not necessary to be registered on a voters list on the day of voting. In Quebec, this is an essential condition. To vote in Quebec, one must be registered on the voters list. Since 1995, there has been a distinct procedure to be registered on the voters list, and it was developed as a result of the last census dealing with the referendum. We were very strict on what was to be included on the voters list, such as the date of birth, which also happens to be a requirement in making up the electoral roll. In Quebec, returning officers have lists of birth dates which are also made available to deputy returning officers and secretaries. These lists are distributed three times a year to the political parties represented in the National Assembly. Other political parties may obtain these lists upon request, and they are sent out to members three times a year according to very specific requirements. They are sent a host of documents that detail the obligation to respect confidentiality of the voters list. They are reminded that the list can only be used for election purposes. In the 12 years since the list became part of our legislation, two problems have arisen.

First, a member who also happened to be a minister, used the list to send out birthday cards to voters in his riding. When a complaint was lodged, we immediately put an end to the problem. The second problem involved a genealogical organization that was able to get their hands on the voters list and used it during the general election of 2003. It had posted on its website a fair amount of information, which obviously, according to the evidence obtained, was taken from our voters list. They were forbidden to use it and that also put an end to the problem.

Senator Rivest: Despite the promises made by political parties, you know that when it comes to these voters lists there are many organizers —

[English]

Senator Joyal: I will defer my right to question the witnesses to Senator Watt.

The Chairman: He is not on the list. I have senators Jaffer, Nolin, Joyal and Bryden on the list.

Senator Joyal: I understand, but Senator Watt has an important question to ask concerning Aboriginal peoples. I will not ask questions.

The Chairman: Honourable senators, may I give the honourable senators on my list an opportunity to pose their questions of these witnesses?

Senator Nolin: I will give my right to Senator Watt.

correcte de l'électeur. Cette exigence date de 1998, à l'occasion du vote dans la circonscription d'Anjou où il y avait eu manifestement fraude électorale et supposition de personne, ce qui avait justifié l'Assemblée nationale d'intervenir rapidement.

Toutefois, les règles sont un petit peu différentes. Au fédéral, ce n'est pas nécessaire d'être inscrit sur la liste électorale pour voter le jour du vote. Au Québec, c'est une condition essentielle. Pour voter au Québec, vous devez être inscrit sur la liste électorale. Il y a toute une procédure prévue pour s'inscrire et notre liste électorale date de 1995, et a été élaborée à partir du dernier recensement fait chez nous à l'occasion du référendum. On avait été très exigeants sur ce qu'il devait y avoir sur la liste électorale et donc la date de naissance, par exemple, est un élément qui a été exigé pour constituer le fichier électoral. Chez nous, oui, la date de naissance apparaît dans les bureaux de directeurs de scrutin et sur les tables de votation à la disposition des scrutateurs et des secrétaires, et elle est aussi distribuée trois fois par année aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale. Les autres partis politiques y ont accès sur demande et elle est envoyée aux députés trois fois par année avec des exigences très précises. On leur envoie une série de documents sur l'obligation de respecter la confidentialité de la liste électorale. On leur rappelle que cette liste ne peut être utilisée qu'à des fins électorales. Depuis maintenant 12 ans qu'elle est incorporée dans notre loi, deux problèmes sont survenus.

Premièrement, un député, qui était aussi un ministre, se servait de la liste électorale pour envoyer des cartes d'anniversaire aux électeurs de sa circonscription. Lorsqu'une plainte a été déposée, nous sommes intervenus et le tout a cessé. Le second problème que nous avons eu concerne un organisme, qui s'occupait de généalogie, avait réussi à mettre la main sur la liste électorale qui avait servi à l'élection générale de 2003 et avait indiqué sur son site un bon nombre d'informations qui, manifestement, selon la preuve que nous avons pu établir, provenait de notre liste électorale. On leur a interdit de l'utiliser et cela a cessé également.

Le sénateur Rivest : Vous savez que ces listes électorales, malgré les promesses que les partis font, il y a bien des organisateurs...

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Je vais laisser le sénateur Watt poser aux témoins ses questions à ma place.

Le président : Il n'est pas inscrit à la liste. Sont inscrits à ma liste les sénateurs Jaffer, Nolin, Joyal et Bryden.

Le sénateur Joyal : Je comprends, mais le sénateur Watt a une question importante à poser au sujet des peuples autochtones. Je ne poserai pas de questions.

Le président : Honorables sénateurs, puis-je autoriser les honorables sénateurs inscrits à ma liste à poser leurs questions à ces témoins?

Le sénateur Nolin : Je cède mon droit au sénateur Watt.

Senator Watt: Thank you. My question is for the Chief Electoral Officer of Quebec. Mr. Blanchet, I wrote a letter to you some time ago and I received a response. I believe I am clear on the procedure that I have to follow. Nevertheless, I have some questions.

Your response indicated that the obligation is on the voters to ensure that the correct information is put forward to ensure that they are on the list of electors. Is that correct for the next election?

[Translation]

Mr. Blanchet: Once again, in Quebec this is a shared responsibility. We have a registry of permanent voters, which includes, at least we hope, the highest number of possible voters who are entitled to vote in Quebec. One way of updating this list is to get information provided to us by the Régime de l'assurance-maladie du Québec. Each week, the Régie informs us about people whose addresses have changed in recent weeks, and this allows us to update the voters list.

We conduct a major advertising campaign in the newspapers and on television. As those living in Quebec know, each voter is sent notice 198.1 to his or her home address. The notice contains the names of the registered voters living at that address. On the notice, voters are asked whether the information is incorrect and are shown the steps to be taken to make any corrections.

We assume that Canada Post, which is responsible for delivering the notices, has delivered them to all addresses in Quebec. Once again, we run an advertising campaign asking people to pay attention and ensuring that those who wish to vote in Quebec are registered on the voters list.

Quebecers have just been through two elections. At the federal level, voters can register on Election Day, whereas in Quebec that is not possible. A number of Quebecers ignore the notice and incorrectly assume that they can register on voting day.

Our advertising campaign is perhaps not enough. That is what I will have to review, in light of the cases that you submitted to us.

I have also noticed something that has occurred on a number of occasions. Among the cases you sent to us, and which we examined, it has been pointed out that a number of addresses were changed to post office box numbers — I believe that was what happened in your case, Senator. However, a post office box is not a home address. Consequently, we could not assign a home address to you. Nevertheless, we will now correct the situation. Simply send us your home address. If the address is the same as the one you had in Kuudjuak before moving to another municipality in 2005, the notice I spoke about should have, if Canada Post did its job properly, been sent to your former address, with the indication that “there is no registered voter at this address.” And you would have been asked to complete the steps needed to register.

Le sénateur Watt : Merci. Ma question s'adresse au directeur général des élections du Québec. Monsieur Blanchet, je vous ai envoyé une lettre il y a déjà quelque temps, et j'ai reçu une réponse. Je comprends bien la marche à suivre. J'ai néanmoins quelques questions à vous poser.

Votre réponse disait que c'est aux électeurs qu'il incombe de veiller à l'exactitude des renseignements présentés afin de garantir qu'ils soient inscrits à la liste des électeurs. Cela s'applique-t-il à la prochaine élection?

[Français]

M. Blanchet : Au Québec, encore une fois, c'est une responsabilité partagée. Nous avons un registre des électeurs permanent qui contient, nous l'espérons, le plus grand nombre possible d'électeurs qui ont le droit de vote au Québec. La façon de mettre à jour la liste, c'est d'abord les informations qui nous viennent du Régime de l'assurance-maladie du Québec. Chaque semaine, la Régie nous fait part des déménagements qui ont pu avoir cours durant les semaines qui précèdent et cela nous permet de mettre à jour la liste électorale.

On fait une publicité importante dans les journaux et à la télévision. Chaque électeur reçoit à son adresse — ceux qui habitent au Québec le savent — l'avis 198.1. Cet avis contient la liste des électeurs domiciliés à cette adresse et qui sont inscrits sur la liste. L'avis indique que si l'information y apparaissant est erronée et requière des corrections on indique la marche à suivre pour ce faire.

Nous présumons que Postes Canada, chargé de livrer ces avis, les ont livrés à toutes les adresses du Québec. Encore une fois, nous faisons de la publicité pour prévenir les gens de faire attention et veiller à ce que ceux qui désirent voter au Québec soient inscrit sur la liste électorale.

Les Québécois venaient de passer par deux processus électoraux. Au fédéral l'électeur peut s'inscrire le jour du vote alors qu'au Québec cela n'est pas possible. Un certain nombre de Québécois ne portent pas attention à l'avis et présument, à tort, qu'ils peuvent s'inscrire au moment d'aller voter.

Notre publicité ne suffit peut-être pas. C'est donc ce que je devrai revoir, à la lumière des cas que vous nous avez soumis.

J'ai constaté également une situation qui s'est produite à quelques reprises. Dans les cas que vous nous avez envoyé, et que nous avons examiné, on nous a souligné certains changements d'adresses vers un casier postal — je crois que ce fut le cas pour vous, monsieur le sénateur. Or, une case postale ne constitue pas une adresse domiciliaire. Par conséquent, nous n'avons pas pu vous attribuer une adresse de domicile. Nous allons toutefois corriger la situation dès maintenant. Vous nous ferez parvenir votre adresse au domicile. Si cette adresse est la même que celle que vous aviez à Kuudjuak avant de déménager dans une autre municipalité en 2005, vous auriez dû, si Postes Canada a bien fait les choses, recevoir à votre ancienne adresse l'avis dont je vous parlais, avec la mention « aucun électeur n'est inscrit à cette adresse ». Ainsi, vous auriez été invité à faire le nécessaire pour vous inscrire.

That is how the system works in Quebec. People must be registered on the voters list in order to vote. The whole process of revising the list is intended to ensure that no one loses his or her right to vote. We are truly sorry when that occurs, but that is how our legislation works. We count on people to help us update the register.

[English]

Senator Watt: This had nothing to do with the people who relocated from other communities. A huge number of people were affected. Many of them were unilingual and they could understand neither the French nor the English instructions. A large number of them could not participate in the last election. It had nothing to do with the fact that they have moved from one location to another. I think this matter can be corrected.

I wanted to mention the rights to use the Cree and Inuktitut languages as stated in the Charter of the French Language, section 95, "The following persons and bodies have the right to use Cree and Inuktitut are exempt from the obligation of this Act except in sections 87, 88 and 96."

I wonder if whether there could be some correction or a better solution could be found to deal with unilingual people. It does not make any difference to them whether they receive it in French or English. They probably even think it is Revenue Canada going after them— who knows?

[Translation]

Mr. Blanchet: The notice is published in both official languages. It is also available in various Aboriginal languages. I do not know whether that was the case in your area. I do not have with me the list of languages into which our documents are translated.

Among the list of people whose names you sent us, half of them did not appear on our list of electors. That means that they had never voted in Quebec — at least not since 1995.

Since 1995, we have been keeping a case history of each voter. It is possible that names disappear from the register because people move elsewhere in Canada or to the United States. However, names are kept on file, and we know where people lived until they moved.

We knew of this problem and we will correct it. I thank you for having reported those cases to us. If people do not point these problems out to us, we have no way of knowing of their existence. The problems that you raised will help us improve our list and we thank you for that.

[English]

Senator Jaffer: I want to thank Mr. Blanchet for the way you handled things in the last election, for the lessons learned because now a precedent has been set. Would I be correct that you want us to specify that you would accept persons with religious veils, not masks, not Halloween masks, but someone who has a religious

Le système est ainsi fait au Québec. On exige que tout électeur soit inscrit d'abord sur la liste pour voter. Toute la procédure de mise à jour de la liste, au moment de la révision, a pour objectif justement de s'assurer que personne ne perdra son droit de vote. Nous sommes vraiment désolé lorsque cela se produit, mais notre loi est ainsi faite. Nous comptons sur la collaboration de la population pour nous aider à tenir notre registre à jour.

[Traduction]

Le sénateur Watt : Cela ne touchait pas les personnes qui ont été relogées à partir d'autres localités. Un grand nombre de personnes ont été touchées. Bon nombre de ces personnes étaient unilingues et elles ne comprenaient les instruments ni en français ni en anglais. Un grand nombre de ces personnes ont été empêchées de prendre part aux dernières élections. Cela n'avait rien à voir avec le fait qu'elles venaient d'une autre localité. J'estime que ce problème peut être corrigé.

J'aimerais parler du droit d'utiliser le cri et l'inuktitut énoncé à l'article 95 de la Charte de la langue française : « Ont le droit d'utiliser le cri et l'inuktitut et sont exemptés de l'application de la présente loi à l'exception des articles 87, 88 et 96, les personnes et organismes suivants ».

Je me demande si l'on pourrait trouver une meilleure solution ou apporter des mesures de correction pour résoudre le problème des personnes unilingues. Peu leur importe que les instructions soient en français ou en anglais. Ces gens pensent probablement que Revenu Canada leur court après... qui sait?

[Français]

M. Blanchet : L'avis est publié dans les deux langues officielles. Il est aussi disponible en différentes langues autochtones. Je ne sais pas si c'était le cas dans votre région. Je n'ai pas avec moi la liste des langues dans lesquelles sont traduits nos documents.

Dans la listes des personnes que vous nous avez envoyée, la moitié n'apparaissent nulle part sur notre liste électorale. Cela signifie qu'elles n'avaient jamais voté au Québec — du moins avant 1995.

Depuis 1995, nous gardons un historique de chaque électeur. Il se peut qu'une personne disparaisse de notre registre parce qu'il est rendu ailleurs au Canada ou aux États-Unis. Toutefois, nous gardons son nom et savons où il se trouvait jusqu'à ce qu'il quitte.

Ce problème existait et nous allons le corriger. Je vous remercie de nous avoir signalé ces cas. Si personne ne nous soulève ces problèmes, nous ne saurons pas qu'ils existent. Les difficultés que vous nous avez soulignées vont nous permettre d'améliorer notre liste et nous vous en remercions.

[Traduction]

Le sénateur Jaffer : Je tiens à remercier M. Blanchet de la façon dont il a résolu le problème, aux dernières élections, car on en a tiré des leçons et il existe maintenant un précédent. Ai-je raison de dire que vous souhaitez que nous précisions que sont autorisées à voter les personnes qui portent le voile

conviction and is wearing the veil? Would we want it to be more specific? From what we have learned, it would be beneficial for this committee. What would help if it was in the legislation?

[Translation]

Mr. Blanchet: I believe that the act has to be clarified in that regard so as to avoid the kind of event that occurred on the Friday preceding the March 26 election. Once again, the media will want to make a big fuss about an exceptional situation.

To ensure that things run smoothly on Election Day, I believe that the National Assembly has to bring in legislation. That is my recommendation.

[English]

Senator Jaffer: There is nothing specific which would help in the identity. Are you leaving that to us?

[Translation]

Mr. Blanchet: My position on that issue was to require that voters show their faces. Is that what the National Assembly will adopt? That is what I will recommend, to avoid the kind of problems that I had to settle.

[English]

Senator Jaffer: I want to welcome Mr. Mayrand. I am sure we will see you many times in this committee.

I have a real concern on the issue of homelessness. For 30 years I have been taking homeless people to the polling booths. It gives me great concern that I can vouch for only one person. Homeless people might not have many friends. We have run out of time but I raise the issue for my colleagues and maybe off-line we can deal with this issue.

Sadly, in my city, we have many homeless people who do not live in shelters. They live under the bridge and they vouch for each other. If you have other ideas that would be useful regarding this issue of only being able to vouch for one person it would be appreciated.

We have run out of time. I leave that idea. I certainly do not want to see my friends without a home, disenfranchised because of this recommendation. Any suggestions you have would be useful.

The Chairman: Do you want to respond to that now before I turn to Senator Bryden?

Mr. Mayrand: We welcome the opportunity to have a more in-depth discussion regarding reaching out to help the homeless and other groups, but particularly homeless people. We should help them with the opportunity to exercise their right to vote. There are already a number of initiatives in place. I am interested

pour des raisons religieuses, pas des masques ou des masques d'Halloween, mais des voiles portés par quelqu'un qui a des convictions religieuses? Devrait-on être plus précis? D'après ce que nous avons appris, ce serait à l'avantage de notre comité. Serait-il utile que cela soit inscrit dans la loi?

[Français]

M. Blanchet : À mon avis, la loi doit d'être clarifiée sur cette question pour éviter que l'événement du vendredi, qui a précédé l'élection du 26 mars dernier, ne se reproduise. Les médias voudront, encore une fois, monter en épingle une situation tout à fait exceptionnelle.

Pour assurer la sérénité le jour du vote, je crois que l'Assemblée nationale doit légiférer. Telle est ma recommandation.

[Traduction]

Le sénateur Jaffer : Il n'y a aucun élément précis qui serait susceptible de nous aider en ce qui concerne l'identité. Vous vous en remettez à nous?

[Français]

M. Blanchet : Sur ce point, la position que j'ai prise était d'obliger toute personne qui va voter de se découvrir le visage. Est-ce la mesure que voudra adopter l'Assemblée nationale? Pour ma part, c'est celle que je vais recommander, pour éviter encore une fois de vivre les difficultés que j'ai eues à résoudre.

[Traduction]

Le sénateur Jaffer : Bienvenue, monsieur Mayrand. Je suis sûre que nous aurons l'occasion de nous revoir souvent à ce comité.

Je suis très préoccupée par le problème des sans-abri. Depuis 30 ans, j'amène des sans-abri aux bureaux de scrutin. Je suis très préoccupée par le fait que je ne puis me porter garante que d'une seule personne. Les personnes sans-abri ont rarement beaucoup d'amis. Mon temps est écoulé, mais je pose la question à l'intention de mes collègues et nous pourrions peut-être en discuter en dehors de la réunion.

Malheureusement, il y a dans ma ville de nombreux sans-abri qui n'habitent pas dans des refuges. Ils vivent sous les ponts et se portent garants les uns les autres. Si vous avez d'autres propositions qui permettraient de résoudre ce problème de ne se porter garant que d'une seule personne, nous l'apprécierions.

Je lance l'idée, même si je n'ai plus de temps. Je ne voudrais certes pas que mes amis sans-abri soient laissés pour compte à cause de cette recommandation. Toute proposition que vous pourriez nous faire nous serait utile.

Le président : Voulez-vous répondre à cela maintenant avant que je donne la parole au sénateur Bryden?

M. Mayrand : Nous sommes heureux d'avoir la possibilité de discuter de façon plus approfondie des moyens d'aider les sans-abri et d'autres groupes, mais surtout les sans-abri. Nous devrions leur donner la possibilité d'exercer leur droit de vote. Il y a d'ailleurs un certain nombre d'initiatives en cours à cet égard.

in comments regarding the list of identification pieces put forward to determine whether they would meet the requirements for the homeless and other alternatives we could consider.

Senator Jaffer: I suggest advertising, using also the ethnic media. I am sure you will.

Mr. Mayrand: We do that.

Senator Jaffer: I am being a bit technical. I suggest you could also put besides the certificate, the citizenship card because those are two separate things. I have both. The citizenship card has your photograph while the certificate does not. I am sure you meant to do that but besides the baptismal certificates there are other religious certificates such as the mosque certificates.

The Chairman: That adds some cultural sensitivity to the form.

Senator Jaffer: I am sure you have cultural training. Today is not the time but we can talk about that another time.

Senator Bryden: Bill C-31 amends the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act. Can you tell me why there are amendments to the Public Service Employment Act in Bill C-31 and what relationship there is in these amendments to the Canada Elections Act?

Mr. Mayrand: As a result of various reforms of the public service, there have been some changes as to how long you can have term employees. The current rules provide that you cannot have someone in a term position for more than 90 days during a given year, which is problematic for Elections Canada during an election year. In fact, our experience is that we need those workers for about six months. As a result, there was a recommendation to make changes to the Public Service Employment Act, which governs the relationship of government with employees and sets the terms of hiring.

It is proposed to allow the Public Service Commission to pass regulations in exceptional circumstances to allow organizations such as Elections Canada — there may also be others in the federal government — to have a longer term set beyond the 90 days. In fact, in our case, we have been in discussion with the Public Service Commission and have agreed that we will have terms of 165 or 175 days. That would meet our needs.

Senator Bryden: The bill would amend the Public Service Employment Act by adding a new regulation-making authority extending the period of employment for casual employment for any position or person or class of positions or persons. There is no indication in this bill that it relates only to this act. What is more, there is no indication that there is any maximum length.

J'aimerais que vous me disiez si la liste des pièces d'identité qui a été proposée peut répondre aux besoins des sans-abri ou s'il y a d'autres possibilités que nous devrions envisager.

Le sénateur Jaffer : Je propose que vous fassiez de la publicité, entre autres dans les médias ethniques. Je suis sûre que vous le ferez.

M. Mayrand : Nous le faisons déjà.

Le sénateur Jaffer : Mes observations sont un peu techniques. Je propose que vous inscriviez la carte de citoyenneté à côté du certificat, car ce sont deux documents distincts. J'ai les deux. La carte de citoyenneté porte votre photographie, alors que ce n'est pas le cas du certificat. Je ne sais pas si vous aviez envisagé la chose, mais outre les certificats de baptême, il existe d'autres certificats religieux, dont les certificats des mosquées.

Le président : Cela ajouterait une certaine nuance culturelle au formulaire.

Le sénateur Jaffer : Je suis sûre que vous avez reçu une formation aux différentes cultures. Le moment est mal choisi aujourd'hui, mais nous pourrions en reparler à un autre moment.

Le sénateur Bryden : Le projet de loi C-31 modifie la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Pourriez-vous m'indiquer où se trouvent les modifications à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique dans ce projet de loi et en quoi ces modifications s'apparentent à celles apportées à la Loi électorale du Canada?

M. Mayrand : En raison des diverses réformes de la fonction publique, il y a eu des modifications à la durée du contrat de travail des employés occasionnels. D'après les règles actuelles, le contrat d'un employé occasionnel ne peut être d'une durée de plus de 90 jours dans une année donnée. Cela pose un problème à Élections Canada les années où il y a des élections. D'après notre expérience, nous avons besoin de ces employés pendant environ six mois. Par conséquent, on a recommandé des modifications à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, loi qui régit les relations de travail entre le gouvernement et ses employés et énonce les modalités d'emploi.

Il est proposé d'autoriser la Commission de la fonction publique à prendre des règlements dans des circonstances exceptionnelles de façon à permettre à des organisations comme Élections Canada — et il y en a peut-être d'autres au sein du gouvernement fédéral — d'offrir des contrats de plus de 90 jours. Dans notre cas, en fait, nous avons discuté avec la Commission de la fonction publique et nous avons convenu de porter à 165 ou 175 jours la durée de ces contrats. Cela répondrait à nos besoins.

Le sénateur Bryden : Ce projet de loi modifierait la Loi sur l'emploi dans la fonction publique en y ajoutant un nouveau pouvoir de prendre des règlements qui auront pour effet de prolonger la période d'emploi des travailleurs occasionnels pour tout poste, toute personne ou toute catégorie de postes ou de personnes. Toutefois, rien ne montre dans ce projet de loi que cette mesure se limite à cette loi. Qui plus est, on n'y trouve aucun indice de la durée maximale des contrats.

I do not want to make a long story out of this, but one of the biggest abuses that occur in employment in the public service is that people are hired as casuals or temporaries, and that is the quickest way to get permanent positions in the public service. There is a concern about the regulations under the bill extending the period of employment for any position or any person. I can understand extending the positions, but I have difficulty with extending for "any person." Excuse me for being just a little bit paranoid. We have just gone through a long experience with Bill C-2, which removed the right of exempt staff for ministers to move from their position to a preferred position in competing for public service employment. Nothing that I have been able to find here would prevent those same people, under a regulation passed by the Public Service Commission, from going from exempt staff on a minister's budget to an indefinite period of casual hiring. It is, in a sense, allowing the abuse to come in by the back door, which the "new government" attempted to remove in Bill C-2.

Do you know, in relation to what you deal with, where this provision of the Public Service Commission Act is limited to simply dealing with the Canada Elections Act? I do not think it is.

Mr. Mayrand: Our initial recommendation was to be allowed to retain terms for 180 days for Elections Canada. For whatever reason, it was determined that the provision would be useful to other organizations in the public service. I would defer to the representative of the Public Service Commission to explain further.

Senator Bryden: I would ask, Mr. Chairman, if we could request the chair of the Public Service Commission to appear before us and answer that question, because it certainly is not clear from what we have here. Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Senator Bryden, and yes, we will do that.

Mr. Blanchet, Mr. Mayrand, and Ms. Davidson and Mr. Molnar, on behalf of the committee, I thank you for coming here today and answering questions arising from a number of concerns that honourable senators have about some of the implications of this bill. You have answered with candour and forthrightness, and it will help the committee in its ongoing consideration of this bill.

Honourable senators, we have before the committee Mr. Ian Boyko, Government Relations Coordinator, Canadian Federation of Students; from the Professional Institute of the Public Service of Canada, Ms. Michelle Demers, President, and Mr. Gary Corbett, Vice-President; and by video conference, Mr. Jim Quail, Executive Director of the British Columbia Public Interest Advocacy Centre.

Jim Quail, Director, British Columbia Public Interest Advocacy Centre: I thank the committee for inviting me to speak to this proposed legislation. I am deeply concerned that Parliament might be about to make a terrible mistake that could have

Je ne veux pas m'étendre sur le sujet, mais l'un des plus grands abus commis dans l'emploi dans la fonction publique, c'est que le moyen le plus rapide d'obtenir un poste permanent dans la fonction publique, c'est d'être embauché à titre d'employé temporaire ou occasionnel. Les règlements qui pourraient être pris en vertu de ce projet de loi pour prolonger la période d'emploi pour tout poste ou toute personne soulèvent des préoccupations. Je peux comprendre que l'on puisse prolonger la durée des postes, mais je ne vois pas pourquoi cela devrait s'appliquer à « toute personne ». Je vous prie d'excuser ma paranoïa. Nous venons de terminer un long examen du projet de loi C-2, dans lequel on élimine le droit d'un employé exonéré d'un ministre de participer à un concours pour obtenir un poste qu'il préfère dans la fonction publique. D'après ma lecture de ce projet de loi, aucune de ces dispositions n'empêcherait ces mêmes employés de quitter leur poste exonéré relevant du budget d'un ministre pour être embauchés comme occasionnels pour une période indéfinie, en vertu d'un règlement pris par la Commission de la fonction publique. Cela revient à permettre que soit commis par la bande un abus que le « nouveau gouvernement » a tenté d'éliminer grâce au projet de loi C-2.

Savez-vous si, dans votre domaine, cette disposition de la Loi sur la Commission de la fonction publique touche strictement la Loi électorale du Canada? Je ne crois pas que ce soit le cas.

M. Mayrand : Initialement, nous avons recommandé qu'Élections Canada puisse conserver ses employés occasionnels pendant 180 jours. Pour une raison quelconque, on a décidé que cette disposition pourrait également être utile à d'autres organisations de la fonction publique. Je vais laisser le représentant de la Commission de la fonction publique vous fournir de plus amples explications.

Le sénateur Bryden : Monsieur le président, j'aimerais que nous convoquions la présidente de la Commission de la fonction publique à comparaître devant nous pour répondre à cette question, car le texte lui-même n'est pas clair. Merci beaucoup.

Le président : Merci, sénateur Bryden. C'est ce que nous ferons.

Monsieur Blanchet, monsieur Mayrand, madame Davidson et monsieur Molnar, au nom du comité, je vous remercie d'être venus aujourd'hui pour répondre aux questions issues des nombreuses préoccupations des sénateurs quant aux conséquences de ce projet de loi. Vos réponses ont été franches et directes, et cela aidera le comité à poursuivre son examen de cette mesure législative.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre M. Ian Boyko, coordinateur des relations gouvernementales à la Fédération canadienne des étudiants et étudiantes; Mme Michelle Demers, présidente, et M. Gary Corbett, vice-président, de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada et, par vidéoconférence, M. Jim Quail, directeur général du British Columbia Public Interest Advocacy Centre.

Jim Quail, directeur, British Columbia Public Interest Advocacy Centre : Je remercie le comité de m'avoir invité à prendre la parole sur ce projet de loi. Je suis profondément inquiet de ce que le Parlement s'apprête à commettre une erreur terrible qui pourrait

serious consequences for thousands of Canadian citizens. One project that I am involved in is preparing a Charter challenge under section 3, on the right to vote, dealing with the voter identification provisions of the bill in the event it becomes law. We are preparing a running start in the event it becomes law to get into court before a federal election can happen. Our clients will be community groups representing seniors, students, tenants, low-income persons, First Nations and the homeless. All of these groups could face widespread disenfranchisement under the rules.

The House of Commons committee that initiated the amendments argues that they are needed to improve the integrity of the electoral process. I suggest that the most efficient way to destroy the integrity of the electoral process is to block eligible citizens from exercising their democratic franchise. The provisions create two distinct conditions that must be met by voters and this we must bear in mind: They have to possess and produce documentary proof of their identity and proof of their place of residence. Each of these conditions will result in people being denied a vote.

The default requirement is a government-issued document with the voter's photograph and current address. The only widely held document that fits that description is a driver's licence. For example, a passport is issued without your address printed in it. The alternative is to produce two pieces from a mystery list that has not yet been produced that will have no parliamentary oversight whatsoever that together indicate the voter's identity and current address. We do not know what those two pieces will be, but perhaps they will be a passport and a utility bill, for example.

Voters who possess and carry a driver's licence when they go to the polls will not have any problem but others will be in jeopardy of losing the right to vote. The risk of disenfranchisement will not be equally distributed. For example, seniors and people with disabilities are less likely to have a driver's licence. They are also much less likely to be able to make a return trip to the polls if they are sent home the first time because they do not have the two other pieces of identification.

By definition, the rules will disenfranchise anyone who is homeless because the homeless do not have an address capable of being captured in an identification document. I urge committee members to imagine the situation on voting day when voters are used to showing up at the polls, voter identification card in hand to confirm that they are on the list. Now, unless they can meet these new mandatory identification requirements, they will be refused a ballot.

avoir des conséquences graves pour des milliers de citoyens canadiens. L'un des projets auxquels je participe actuellement consiste à préparer une contestation judiciaire sous le régime de l'article 3 de la Charte, au sujet du droit de vote, en ce qui concerne les dispositions du projet de loi sur l'identification des électeurs, au cas où cette mesure législative serait adoptée. Nous nous préparons avec une longueur d'avance au cas où cette mesure serait adoptée afin de pouvoir la contester devant les tribunaux avant la tenue d'élections fédérales. Nos clients seront des groupes communautaires représentant des aînés, des étudiants, des locataires, des personnes à faible revenu, des gens des Premières nations et des sans-abri. Sous le régime de ces règles, tous ces groupes pourraient être empêchés d'exercer leur droit de vote.

D'après le comité de la Chambre des communes dont émanent les amendements, ils sont nécessaires pour améliorer l'intégrité du processus électoral. Or j'estime que la façon la plus efficace de détruire l'intégrité du processus électoral est d'empêcher des citoyens admissibles d'exercer leur droit de vote démocratique. Les dispositions créent deux conditions distinctes que les électeurs doivent satisfaire et il ne faut pas le perdre de vue : ils doivent détenir et fournir des documents prouvant leur identité et leur lieu de résidence. Chacune de ces conditions coûtera leur droit de vote à des personnes.

L'exigence par défaut est un document gouvernemental où figurent une photographie et l'adresse actuelle de l'électeur. Le seul document communément détenu tombant dans cette catégorie est le permis de conduire. Par exemple, un passeport est émis sans qu'y figure l'adresse de la personne. L'autre possibilité est de fournir deux documents figurant dans une liste-mystère qui reste à fournir et sur laquelle le Parlement n'aura aucun droit de regard; ensemble, ces deux documents devront indiquer l'identité et l'adresse actuelle de l'électeur. Nous ne savons pas ce que seront ces deux documents, mais il pourrait s'agir d'un passeport et d'une facture de services publics.

Les électeurs qui détiennent un permis de conduire et l'ont avec eux quand ils se rendent aux bureaux de vote n'auront aucun problème; les autres, par contre, risquent de perdre leur droit de vote. Le risque de perte de droit ne sera pas réparti de façon égale. Les personnes âgées et les personnes handicapées, par exemple, sont moins susceptibles de détenir un permis de conduire. Elles sont aussi beaucoup moins susceptibles de revenir aux bureaux de vote si on les renvoie chez elles parce qu'elles n'ont pas les deux autres documents d'identité.

Par définition, ces règles priveront de droits toute personne sans domicile, parce que les sans-abri n'ont pas d'adresse qui pourrait figurer dans un document d'identification. J'exhorte les membres du comité à imaginer la situation le jour des élections, quand les électeurs se présenteront aux bureaux de vote, comme à l'accoutumée, leur carte d'électeur à la main pour confirmer qu'ils sont bien sur la liste. Que se passera-t-il? À moins de pouvoir satisfaire aux nouvelles exigences d'identification, ils n'auront pas le droit de déposer un bulletin de vote.

If they are not able to meet the requirements, their only hope is to have someone vouch for them. The neighbour who would vouch for them would have to be from the same polling division; a polling division is the smallest subunit in the electoral map with a minimum of 250 voters. In a big city, that can be as little as one-half a block. For practical purposes, if you are in such a situation and you do not happen to know your next-door neighbours in your high-rise apartment building, you probably cannot produce someone who legally can vouch for you, so you lose that option as well. Even if you can find someone, the person can vouch for one other voter only, so your neighbour cannot vouch for both you and your spouse. I have never seen any intelligible reason advanced for this restriction.

The consequences of sending any citizen away from the polls are serious. For many it will mean losing the right to vote, and that includes anyone who happens to come to the polls late in the day. Mr. Kingsley, the former Chief Electoral Officer, has predicted that some 5 per cent of voters will be unable to cast ballots as a result of these rules. In the last general election, there were about 14.8 million ballots cast; 5 per cent of that number is 740,000 voters.

Unjustly refusing even one Canadian citizen a ballot is a serious Charter violation. The Supreme Court of Canada told us this in the *Sauvé* case when it struck down the prohibition on federal prisoners voting and said:

Charter rights are not a matter of privilege or merit, but a function of membership in the Canadian polity that cannot lightly be cast aside. This is manifestly true of the right to vote, the cornerstone of democracy, exempt from the incursion permitted on other rights through section 33 override in fulfilling their constitutional duty to protect the integrity of this system.

The notwithstanding clause cannot apply to the right to vote. Thus, courts considering denials of voting rights have applied a stringent justification standard.

The irony is that under the proposed rules, federal prisoners will have a more secure ability to vote than many law-abiding seniors, people with disabilities, students and poor people.

I hope that the Senate will take a close look at the amendments and consider how much the amendments would sacrifice based on anecdotal and hypothetical justifications.

There is no real evidence of a significant problem of voter fraud in Canada. Our problem is that too few citizens participate in our electoral process — not too many. No system is perfect. There will be some degree of abuse in any democratic process. The voter identification amendments will constitute a cure that is immeasurably worse than the alleged disease. I urge the Senate to reject Bill C-31.

Pour les gens qui ne peuvent satisfaire les exigences, le seul recours est que quelqu'un accepte de se porter garant pour eux. Mais il faut que le voisin qui se porte garant vienne de la même section de vote, soit la plus petite subdivision de la carte électorale, avec un minimum de 250 électeurs. Dans une grande ville, cela peut se limiter à un demi-pâté de maison. Autrement dit, dans la pratique, si vous êtes dans cette situation et que vous ne connaissez pas vos voisins de palier dans votre tour d'habitation, vous êtes sans doute dans l'incapacité de trouver quelqu'un qui puisse se porter garant pour vous légalement. Vous perdez donc également cette possibilité. Même si vous pouvez trouver quelqu'un, cette personne peut se porter garante uniquement pour un autre électeur, si bien que votre voisin ne peut se porter garant pour vous et votre conjointe à la fois. Je n'ai encore pas entendu de justification sensée pour cette restriction.

Renvoyer chez lui un citoyen qui voudrait voter est grave. Pour bien des gens, notamment ceux qui viennent voter tard, cela peut se traduire par une perte du droit de vote. M. Kingsley, l'ancien directeur général des élections, a prédit que quelque 5 p. 100 des électeurs ne pourraient pas déposer de bulletins de vote du fait de ces règles. Lors des dernières élections générales, ont été dénombrés environ 14,8 millions de bulletins de vote; 5 p. 100 de ce chiffre représente 740 000 électeurs.

Refuser injustement le droit de vote à un citoyen canadien est contrevenir gravement à la Charte. La Cour suprême du Canada l'a indiqué dans l'affaire *Sauvé*, où elle a annulé l'interdiction de voter pour les prisonniers du gouvernement fédéral, disant :

Les droits conférés en vertu de la Charte n'ont rien à voir avec le privilège ou le mérite; ils découlent du simple fait d'appartenir au corps politique canadien, ce qui en fait des droits dont on ne peut pas aisément faire fi. Cela vaut tout particulièrement pour le droit de vote, pierre d'assise de notre démocratie, puisque contrairement à d'autres droits, on ne peut y déroger aux termes de l'article 33, l'article de dérogation, sans compromettre l'intégrité du système.

L'article de dérogation ne peut donc pas être invoqué à l'égard du droit de vote. Les tribunaux ont imposé des critères très stricts dont la preuve doit être faite avant qu'ils n'acceptent de priver une personne de son droit de vote.

L'ironie, c'est qu'en vertu des règles proposées, le droit de vote des prisonniers fédéraux sera mieux protégé que celui de nombreux citoyens respectueux de la loi appartenant aux groupes des personnes âgées, des personnes handicapées, des étudiants et des pauvres.

J'espère que le Sénat étudiera soigneusement les modifications proposées et, s'appuyant sur des données empiriques et hypothétiques, tiendra compte de leur incidence.

Rien ne permet de croire que la fraude électorale soit très répandue au Canada. Le problème auquel nous sommes confrontés, c'est non pas que trop de citoyens participent au processus électoral, mais pas assez. Aucun système n'est parfait. Des abus seront commis dans tout processus démocratique. Les modifications relatives à l'identification des électeurs constituent un remède bien pire que la supposée maladie à laquelle on veut s'attaquer. Je presse le Sénat de rejeter le projet de loi C-31.

Gary Corbett, Vice-President, the Professional Institute of the Public Service of Canada: I am Vice-President of the Professional Institute of the Public Service of Canada. I am sorry that Ms. Demers cannot be here today because she is ill.

On behalf of the PIPSC, I thank honourable senators for the opportunity to comment on Bill C-31, which deals primarily with amendments to the Canada Elections Act. However, for the purposes of this presentation, we will limit our comments to two amendments of the Public Service Employment Act, section 40 and section 41, which pertain to casual employment. For the purposes of brevity, I will not read the two amendments, with which senators are familiar. These two amendments seem rather innocuous but they could have significant impact on the employment patterns in the federal public service, in particular at a time when the government has called for more flexibility in departmental hiring.

There are a number of reasons for us all to be concerned about the proposed legislative changes that could increase the use of casual employees in the federal public service. First, casual employees do not enjoy the employment benefits or the job security of their colleagues in indeterminate positions or even in term positions. They do not enjoy the benefits of union membership, such as collective agreement or access to the grievance process. The expansion of casual status moves the public service toward a two-tier system in which regular employees enjoy job security and benefits while casuals do not enjoy such benefits.

Second, it is not in the public interest to have employees with little personal investment in their jobs, with no institutional memory, and who may not necessarily feel respected or loyal to the department. To receive loyalty, you have to show loyalty. The incident last week at Environment Canada involving an employee who disclosed confidential information is one example of the consequences of dealing with loyalty issues and people who are not permanent employees.

Third, we also share the concern raised by the President of the Public Service Commission, Ms. Maria Barrados. In an interview with the *Ottawa Citizen* in October 2006, she warned that the lack of long-term human resource planning will lead to a crisis. Ms. Barrados said that departments are so focused on filling the day-to-day jobs that they are not really planning for the workforce of tomorrow or for the future. As a result, managers rely on temporary stop-gap staffing, such as hiring casuals. Nevertheless, Bill C-31 gives the Public Service Commission apparently unlimited power to extend casual employment through regulation. The practice of casual staffing is overused. The *Ottawa Citizen* reported

Gary Corbett, vice-président, Institut professionnel de la fonction publique du Canada : Je suis vice-président de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada. Mme Demers n'a malheureusement pas pu m'accompagner pour cause de maladie.

Au nom de l'IPFPC, j'aimerais remercier le comité sénatorial de me donner l'occasion de présenter la position de l'Institut sur le projet de loi C-31, lequel vise surtout à modifier la Loi électorale du Canada. Aux fins de cette présentation, nos commentaires porteront uniquement sur les deux modifications qui concernent la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, soit les articles 40 et 41 en rapport avec les emplois occasionnels. Pour nous faire gagner du temps, je ne lirai pas les deux modifications que les sénateurs connaissent bien. Ces deux modifications pourraient, sans en avoir l'air, agir grandement sur la structure de l'emploi au sein de la fonction publique fédérale, d'autant plus que le gouvernement prêche une plus grande souplesse dans les futures pratiques d'embauche de ses ministères.

Nous avons plusieurs raisons de nous inquiéter devant des modifications législatives qui pourraient avoir pour effet d'accroître le recours aux employés occasionnels dans la fonction publique fédérale. Il y a d'abord le fait que les employés occasionnels ne jouissent pas d'avantages sociaux et de la sécurité d'emploi qui sont l'apanage des personnes nommées pour une période indéterminée et, dans une moindre mesure, les personnes nommées pour une période déterminée. Ils ne bénéficient pas des bienfaits que procure l'appartenance à un syndicat, comme ceux qui accompagnent une convention collective de travail ou un processus de règlement des griefs. Avec une augmentation des employés occasionnels, on se dirige vers un système où les employés réguliers profitent d'avantages sociaux et de la sécurité d'emploi, tandis que les occasionnels en sont complètement privés.

De plus, il n'est pas dans l'intérêt du public d'avoir des employés qui s'investissent peu dans leur travail, n'ont aucune mémoire institutionnelle et qui pourraient ne pas se sentir respectés ou loyaux envers leur ministère. Pour gagner la loyauté d'un employé, il faut soi-même lui en démontrer. Le contractuel d'Environnement Canada qui, la semaine dernière, a divulgué de l'information confidentielle illustre ce qui arrive lorsqu'on a affaire à des gens qui ne sont pas des employés permanents.

En outre, nous partageons l'inquiétude exprimée par la présidente de la Commission de la fonction publique dans une entrevue accordée au quotidien l'*Ottawa Citizen* en octobre 2006. Maria Barrados avait alors fait une mise en garde par rapport au danger que représente un manque de vision à long terme en matière de planification des ressources humaines. Elle avait dit que les ministères cherchent uniquement à trouver du personnel pour les emplois actuels et oublient de planifier pour l'avenir. Les gestionnaires se contentent donc de doter les postes de façon temporaire et c'est là que les travailleurs occasionnels entrent en jeu. Pourtant avec le projet de loi C-31, la Commission aurait apparemment carte blanche pour prolonger par règlement la

that of the 45,000 people hired in 2005, only 15,000 were permanent or term positions.

Expanding the use of casuals through Bill C-31 is a direct affront on the integrity of the entire staffing system. In other words, it is a way of circumventing the provisions of the Public Service Employment Act, in particular the hiring of employees on the basis of merit if casuals do not face the same scrutiny as permanent employees. To be sure, there are some perfectly legitimate uses for casual employees, such as staffing short term during times of peak demand.

The Canada Revenue Agency hires casuals at tax time. Another example is short-term emergency replacements for people who become ill or who have been called away from their regular duties. In recent months however PIPS has seen casuals employed carrying out core functions in departments, sometimes for periods of up to two and three years. This use of casuals goes against the spirit if not the letter the existing legislative provisions governing casual employment in the federal public service. The use of casual employees by Elections Canada during election campaigns is a perfectly legitimate use, and we support the Chief Electoral Officer's desire to obtain more flexibility with regard to the hiring of casuals for such a purpose.

We cannot, however, support any legislation which appears likely to increase the use of casuals throughout the federal public service as, in its present form, Bill C-31 does. Accordingly, we propose special legislation be passed allowing Elections Canada to hire casuals to work during election campaigns, but eliminating any provisions which refer to the PSC's new power to increase the use of casuals through regulation. Another option could be legislation specifically limited in its application to Elections Canada.

In conclusion, at a time when the public service is already suffering from the numerous morale problems, as noted in the federal employee survey and facing as well the impending departure of a large number of employees based on the demographics, the proposed amendments would take the public service in the wrong direction. Such sweeping legislation as Bill C-31 is not needed to provide the Chief Electoral Officer with sufficient flexibility to conduct the business of his office during campaign elections.

période d'emploi des occasionnels. Le recours aux employés occasionnels est trop grand. L'*Ottawa Citizen* a rapporté que des 45 000 personnes engagées en 2005, 15 000 ont obtenu un poste permanent ou doté pour une période déterminée.

En permettant d'embaucher plus d'employés occasionnels au sein de la fonction publique fédérale, le projet de loi C-31 s'attaque à l'intégrité même du régime de dotation. Autrement dit, si la même rigueur ne s'applique pas à l'embauche d'occasionnels comme à celle d'employés permanents, c'est un moyen de contourner la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, particulièrement en ce qui concerne le mérite. Nous ne remettons cependant pas en cause le bien-fondé du recours aux employés occasionnels dans certaines occasions lorsqu'il est nécessaire de combler un manque de personnel en période de pointe.

Ainsi, l'Agence du revenu du Canada engage des commis lorsque le temps des déclarations de revenu approche. On peut aussi recourir à des employés occasionnels pour remplacer plus rapidement que ne le permettrait le processus de sélection habituel des gens tombés malades ou qui sont retenus ailleurs. Ces derniers mois toutefois, les compressions budgétaires aidant, des occasionnels ont été engagés pour assurer des fonctions de base au sein des ministères et cela, pour des périodes dépassant parfois deux ou trois ans. Un tel recours aux employés occasionnels est au moins contraire à l'esprit des dispositions de loi qui régissent le travail occasionnel dans la fonction publique fédérale. Il est parfaitement normal qu'Élections Canada fasse appel à la main-d'œuvre occasionnelle durant les campagnes électorales et nous comprenons que le directeur général des élections souhaite une plus grande souplesse de recrutement dans ces circonstances.

Nous ne pouvons cependant être favorables à une mesure législative qui aurait sans doute pour effet d'accroître la présence d'employés occasionnels d'un bout à l'autre de la fonction publique. C'est le cas du projet de loi C-31 tel qu'il existe aujourd'hui. Nous proposons donc l'adoption d'une loi spéciale permettant au directeur général des élections d'engager des travailleurs occasionnels en période de campagne électorale en même temps que l'élimination de toute disposition qui donnerait à la Commission de la fonction publique le pouvoir d'accroître le recours au travail occasionnel par voie de règlement. Nous serions aussi favorables à une loi qui ne s'appliquerait qu'à Elections Canada.

En conclusion, à une époque où la fonction publique souffre déjà de nombreux problèmes de moral, comme en fait foi le dernier sondage mené auprès de ses employés, et où le départ à la retraite de bon nombre d'entre eux est imminent, nous ferions complètement fausse route en acceptant les modifications proposées. Des changements aussi vastes que ceux que préconise le projet de loi dans sa forme actuelle ne sont pas nécessaires pour donner au directeur général des élections la flexibilité voulue dans les campagnes électorales.

For reasons cited above and on behalf of the Professional Institute of the Public service of Canada, we urge honourable senators to reject the two proposed amendments contained in section 40 and section 41 of Bill C-31.

Ian Boyko, Government Relations Coordinator, Canadian Federation of Students: I will summarize my remarks because we are running out of time and we share the many of the concerns, if not all of the concerns of the first witness. There have been comments made in the chamber already that suggest that some senators have already made up their minds. This is the Trinity-Spadina amendment in terms voter identification.

I was interested to hear the Chief Electoral Officer that after an investigation there were some 11,000-odd voter day registrations and they could only find, after investigation, one example of voter fraud. This is, if you do not know the geography of Toronto, the riding where the University of Toronto downtown campus is located. Fifty thousand students attend that school and many live in that riding. A number like 11,000 voter day registrations is unusual for a riding like that.

There has not yet been demonstrated the extent to which there is voter fraud that might require some amendments that are being proposed in Bill C-31. Students who live in communities away from their permanent residents already have difficulty maintaining identification with their current address. It is not uncommon for students to move once a year during their study period. This situation makes it very likely that student voters, who have not exercised their right to vote in the past, will face significant obstacles to casting their first ballot or may not cast it at all. What will that do for creating a culture of voting among young people?

There have been accommodations made for students in the past. Some of them work, many have not. Nothing proposed in these amendments will move beyond temporary fixes whose success ultimately rests in the hands of the local returning officer, which can be problematic depending on who that is.

I want to comment today on the narrowing of the vouching provision. We agree with the comments made already by Senator Baker who used the example of senior citizens from a long-term care facility who may be prevented from voting because the staff person from that facility cannot vouch for a group of these seniors. A similar situation can arise for students living in a university or college residence. It is likely that many, if not most, residence students will not have an acceptable form of identification with their current address in this short-term housing. These two provisions pose serious concerns for students in terms of casting that first ballot and creating a culture of voting among young people.

Pour les raisons que je viens d'énumérer, l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada recommande fermement aux honorables sénateurs de rejeter les deux modifications proposées aux articles 40 et 41 du projet de loi C-31.

Ian Boyko, coordinateur des relations gouvernementales, Fédération canadienne des étudiants et étudiantes : Comme le temps presse, je résumerai mes observations puisque la Fédération partage sinon la totalité des préoccupations qui ont été exprimées par le témoin, au moins une bonne part de celles-ci. Si l'on en juge par les discours qui ont déjà été prononcés à la Chambre, certains sénateurs semblent s'être déjà faits une idée sur la modification Trinity-Spadina portant sur l'identification des électeurs.

J'ai trouvé très intéressant le fait que le directeur général des élections nous dise qu'à l'issue d'une enquête faite dans cette circonscription où près de 11 000 électeurs se sont inscrits pour le scrutin le jour même, un seul cas de fraude électorale a été constaté. Pour ceux d'entre vous qui ne la connaissent pas bien, c'est dans cette circonscription du centre-ville de Toronto qu'on trouve l'Université de Toronto. Cinquante mille étudiants fréquentent cette université et vivent dans cette circonscription. Il est inhabituel que 11 000 personnes s'inscrivent pour voter dans une circonscription le jour du scrutin.

Personne n'a encore fait la preuve que le nombre de cas de fraude électorale au Canada justifie l'adoption des modifications qui sont proposées dans le projet de loi C-31. Les étudiants ont déjà du mal à prouver leur identité parce qu'ils ne vivent pas à leur lieu de résidence permanente. Il arrive souvent que des étudiants déménagent une fois l'an pendant la durée de leurs études. On peut donc s'attendre à ce que les étudiants qui n'ont pas encore exercé leur droit de vote fassent face à des obstacles importants s'ils veulent voter pour la première fois et ces obstacles peuvent les inciter à ne pas voter du tout. Comment cela favorisera-t-il la participation des jeunes au processus électoral?

Certains accommodements ont été faits par le passé dans le cas des étudiants. Certains fonctionnent, d'autres pas. Les modifications proposées ne sont que des demi-mesures dont le succès dépendra en bout de ligne du directeur du scrutin, succès qui n'est pas assuré selon la personne qui occupe ce poste.

J'aimerais ce matin traiter de la question des restrictions imposées à l'égard des garants. Le sénateur Baker a donné en exemple le cas des personnes âgées vivant dans un centre de soins de longue durée qui ne pourront peut-être pas voter parce que le membre du personnel les accompagnant ne pourra pas se porter garant pour tout un groupe de personnes âgées. La même situation peut se présenter à l'égard des étudiants qui vivent dans une résidence universitaire ou collégiale. Il est probable qu'un grand nombre de ces étudiants, sinon tous, ne posséderont pas une forme d'identification sur laquelle apparaîtra leur nouvelle adresse. Ces deux dispositions risquent d'empêcher les étudiants de voter pour la première fois et de décourager les étudiants de participer au processus électoral lui-même.

I look forward to your questions. We have a couple of ideas about improving the bill but I will leave them to the question period. We are delighted to make this presentation today and we were happy to be invited.

The Chairman: I am delighted you came because it is important to hear from students, particularly students in a large university like the University of Toronto in an area with 50,000 students who have a right to vote.

Senator Joyal: Mr. Quail, I know you are far away but we appreciate you making yourself available with the other witnesses this afternoon.

I would like to concentrate on a group of citizens who happen to have the right to vote under section 3 of the Charter: "Every citizen of Canada has the right to vote." If you qualify for citizenship you have the right and that is clear in the Charter. The Supreme Court of Canada has clearly interpreted that right in the most extensive manner. In other words, the Supreme Court did not see any exception if you have the right of citizenship and you refer to the decision of the court. If we are to restrict that right, we must have very good reasons. We must meet the test that the court has established. Why should you deprive someone from voting if his or her socioeconomic condition does not really lead you to believe that the person will commit fraud?

The first class of people we must take into account are the analphabètes. These people encounter the most difficult obstacles in the voting system. I have been an M.P. for a long time and my riding office was often filled with seniors and others with that social disability. The secretary in the riding office filled out the various forms that they had to file to get a card, income tax or any kind of benefit. According to this bill, my assistant would not be able to vouch for more than one person. We find a similar situation at the well-known shelter in Montreal, l'Accueil Bonneau. The nuns who run the shelter know the names of beneficiaries of their services, yet they could not vouch for them.

If we went to the Supreme Court of Canada with those kinds of situations, they would not meet the test of the court under section 3. On page 9 of the bill it reads, "No elector shall vouch for more than one elector at an election."

Mr. Chairman, there must be a way to rephrase that if we want to prevent people from selling their services to vouch for voters. A person who has been in a position of public authority like a teacher, for instance, a university or college professor, or someone who has provided services to that group of people could be permitted to vouch for more than one person. I am sure there is a way to qualify that prohibition in a way that would meet the test of the Charter.

J'attends avec impatience vos questions. Nous avons quelques idées à proposer quant à la façon d'améliorer le projet de loi, mais je vous en ferai part pendant la période de questions. Nous avons été heureux de comparaître devant le comité et nous vous remercions de l'invitation qui nous a été faite.

Le président : Je suis heureux que vous ayez comparu devant le comité parce qu'il importe que nous entendions le point de vue des étudiants, en particulier des étudiants qui fréquentent une université aussi importante que l'Université de Toronto, 50 000 étudiants étant en mesure de voter dans la circonscription où se trouve l'université.

Le sénateur Joyal : Monsieur Quail, je sais que vous êtes loin, et nous vous remercions tout particulièrement de vous être libéré pour comparaître avec les autres témoins cet après-midi.

J'aimerais que nous discutons d'un groupe de citoyens qui ont le droit de vote aux termes de l'article 3 de la Charte qui énonce : « Tout citoyen canadien a le droit de vote. » La Charte précise clairement que toute personne admissible à la citoyenneté canadienne a le droit de vote. La Cour suprême du Canada a déjà interprété ce droit de façon très large. La Cour n'a prévu aucune exception. Vous avez fait allusion à l'arrêt de la Cour. Nous devons avoir de très bonnes raisons pour restreindre le droit de vote. Nous devons respecter les critères qu'elle a fixés. Pourquoi priverait-on du droit de vote une personne si sa situation socioéconomique ne nous porte pas vraiment à croire qu'elle commettra un acte de fraude électorale?

Les analphabètes sont la première catégorie de gens dont nous devons tenir compte. Ces gens font face aux obstacles les plus difficiles dans le système électoral. J'ai été député pendant longtemps et mon bureau de circonscription accueillait souvent des personnes âgées notamment qui étaient affligées de ce handicap social. C'est la secrétaire de mon bureau qui devait souvent remplir divers types de formulaires pour l'obtention d'une carte ou pour des fins fiscales. Si ce projet de loi était adopté, une personne comme ma secrétaire ne pourrait pas se porter garante pour plus d'une personne. La même situation se produirait dans un refuge bien connu de Montréal qui s'appelle l'Accueil Bonneau. Les religieuses qui dirigent l'établissement et qui en connaissent les bénéficiaires ne pourraient pas se porter garantes pour eux.

Or, si ces cas étaient soumis à la Cour suprême du Canada, celle-ci ne jugerait pas que les critères fixés à l'égard de l'article 3 sont respectés. On lit ceci à la page 3 du projet de loi : « Il est interdit à un électeur de répondre de plus d'un électeur à une élection. »

Monsieur le président, il doit bien y avoir une façon de reformuler cette disposition pour empêcher que des personnes ne demandent à être rémunérées pour répondre d'une personne lors des élections. On pourrait ainsi permettre à une personne qui a occupé un poste public comme un enseignant ou un professeur de collège ou d'université ou à une personne qui connaît un groupe de personnes particulier de répondre pour plus d'une personne à la fois. Je suis sûr qu'il y a un moyen de libeller cette disposition pour qu'elle soit conforme à la Charte.

There is a very important Charter issue in this bill that would touch many of the people you have mentioned, including students and the Aboriginal people. Perhaps you heard Senator Watt reporting about the Aboriginal people who speak Cree or Inuktitut but not English or French. The same case could apply in the rest of Canada with other Aboriginal languages. This is a very important Charter challenge. Are you considering that in your Charter challenge options?

Mr. Quail: Yes, senator, we certainly are considering those options. You raise a number of important points. First, I did hear Senator Watt's comments. One of our petitioners is a status First Nations person. He had spent some time in his youth in prison, but since then has cleaned up his life. He is a poor man living in the Downtown Eastside, which is the poorest part of Vancouver. A week after his release from prison, his ID was stolen, including his status card. He will be getting another one, and he told us that he will punch a hole in it and put it on a chain around his neck, because that is what you have to do to not be robbed in that community. That still would not entitle him to vote. He would still have to come up with another document or find someone to vouch for him.

Another problem in the vouching rules needs to be addressed, and that is that the person doing the vouching has to live in the same polling division. For someone who works locally, in the case of Downtown Eastside in a shelter or in the community centre, it would make sense that he or she should be able to vouch for a large number of people. They see them all the time.

The requirement of indicating an address is effectively disfranchising people who are homeless, just by definition. They do not have the kind of location that will show up in any kind of document. There is a whole host of problems. People who cannot read and write will obviously be seriously affected, and they also tend to be poor people because there is not a lot of opportunity in our society and economy for them. They tend to be people who will have many different categories of reasons that will squeeze them out of the picture.

The Supreme Court of Canada was emphatic that if you are a citizen, you have a right to vote. Any conditions added to that are infringements of the Charter, and the government would have to justify them under section 1. If the best it can come up with is maybe one person in Trinity-Spadina, I hate to predict that any legal case will be a cakewalk. That invites all kinds of terrible things to happen. We expect that the government will be very hard pressed, if this legislation is enacted, to meet the Charter test in this case.

Senator Joyal: Were you able to testify at the House of Commons and raise those Charter issues with the members when the bill was debated and voted on there?

Ce projet de loi soulève un très important problème de conformité avec la Charte, qui risque d'atteindre bien des gens dont vous avez parlé, notamment des étudiants et des Autochtones. Peut-être avez-vous déjà entendu le sénateur Watt évoquer la situation des Autochtones qui parlent cri ou inuktitut, mais pas anglais ni français. Il en va de même dans le reste du Canada pour les autres langues autochtones. Voilà un défi très important à l'égard de la Charte. Est-ce que vous en avez tenu compte dans vos options de contestation en vertu de la Charte?

M. Quail : Oui, sénateur, nous en avons tenu compte. Vous soulevez plusieurs questions importantes. Tout d'abord, j'ai effectivement entendu les propos du sénateur Watt. L'un de nos pétitionnaires est un membre inscrit des Premières nations. Il a fait de la prison du temps de sa jeunesse mais il a repris sa vie en main depuis lors. C'est un pauvre homme qui vit dans le Downtown Eastside, le quartier le plus pauvre de Vancouver. Une semaine après avoir été libéré de prison, il s'est fait voler ses papiers d'identité, y compris sa carte d'Indien inscrit. Il doit en recevoir une autre et il nous a dit qu'il allait la percer, y passer une chaîne et la garder autour du cou, car c'est la seule chose à faire pour ne pas se faire voler dans ce milieu-là. Mais il n'est pas autorisé à voter pour autant. Il devra produire une autre preuve d'identité ou trouver quelqu'un qui répondra de lui.

Les règles du répondant posent un autre problème qu'il faut résoudre, à savoir que le répondant doit obligatoirement habiter le même district. Quelqu'un qui travaille sur place dans un centre d'hébergement ou un centre communautaire, en particulier dans le cas du Downtown Eastside, devrait pouvoir répondre d'un grand nombre de personnes. Ce sont des gens qui se voient en permanence.

Par définition, l'obligation de fournir une adresse pénalise les itinérants. Ils n'ont aucune pièce justificative indiquant une adresse. Mais il y a toutes sortes d'autres problèmes. Les gens qui ne savent ni lire ni écrire sont gravement pénalisés et le plus souvent, ce sont des défavorisés à qui notre société et notre économie n'offrent guère de possibilités. Ce sont eux qui, pour toutes sortes de raisons différentes, se retrouvent à l'écart du système.

La Cour suprême du Canada a insisté sur le fait que tout citoyen a le droit de voter. Toute condition dont ce principe est assorti constitue une infraction à la Charte, donc le gouvernement doit donner justification en vertu de l'article 1. S'il ne peut faire état que d'un cas unique à Trinity-Spadina, je peux malheureusement prévoir que le procès ne sera pas une partie de plaisir. Il pourrait en résulter toutes sortes de situations dramatiques. Nous prévoyons que si la loi entre en vigueur, le gouvernement se retrouvera dans l'obligation, en l'occurrence, de se conformer au critère de la Charte.

Le sénateur Joyal : Est-ce que vous avez pu témoigner devant la Chambre des communes et porter ces questions de respect de la Charte à l'attention des députés lorsqu'ils ont discuté de ce projet de loi avant de l'adopter?

Mr. Quail: Yes, I did. It was late November, and I was told by one member of the committee that I might be an expert in legal matters, but they are experts in political matters, and they have a political problem. That may be a legitimate political discourse, but I suggest it will not pass muster before the courts when we come with section 3. The person I referred to is a case in point. If he had not cleaned up his life and were still doing time in a federal prison, he would get to vote. As it is now, it is questionable whether he will or not. He does not have a permanent home address, and he does not have any ID. He will get his status card replaced, but that is still not enough.

Senator Jaffer: Mr. Quail, I have been very preoccupied with this bill because I think this is taking away rights of the poor people in Vancouver with whom I work. I will be very specific because I know their issues. For over 30 years, they have been able to go to a polling station and vote. I cannot see them being able to jump through all these hoops of having a picture and an address. If you do not have an address, someone in that poll has to vouch for you. It is very complicated. In the example that we just heard, maybe a nun could go and vouch, but if she did not live in that poll, then she could not, and she could only vouch once. These are big challenges.

You have given some thought to it and, if I have heard you correctly, you are saying that this is not good law. If we were to amend, do you have any suggestions on how we could do that to ensure that the people who have the least rights are protected?

Mr. Quail: The problem with amending is that there are categories of people who have no ID whatsoever. The solution we found in the past for getting people registered to vote is a number of volunteer lawyers, including myself, went into the Downtown Eastside and assisted people by swearing statutory declarations identifying them. They were acceptable for registering people on the voters list. That will no longer suffice. If there were a procedure where, if someone does not have ID or arrives without any, there were a prescribed declaration available in the polling place. Such a declaration would involve the person swearing to his or her identity and place of residence. That place of residence could be a doorway across from the community centre or most of the time in a shelter. The person would be given a ballot based on this declaration. The scrutineers would have the opportunity to object. I suggest that would satisfy pretty well all the requirements. I also suggest a sworn declaration is much better proof or insurance than almost any other kind of form of identification because it is a crime to swear a false declaration. Who knows what will be on the list from Elections Canada. If the voter's utility bill is on the list how will that help a person who lives on the street. People who live in the streets do not have utility bills, or people who live in single-room occupancy hotels do not get utility bills, but a sworn declaration is very compelling evidence.

M. Quail : Oui, c'était à la fin novembre, et l'un des membres du comité m'a dit que j'avais beau être expert en matière juridique, les députés restent les experts en affaires politiques et ils ont un problème politique à résoudre. C'est peut-être un argument légitime au plan politique, mais à mon avis, il ne tiendra pas devant les tribunaux face à l'article 3. La personne à laquelle j'ai fait référence est tout à fait exemplaire à ce sujet. Si elle n'avait pas pris sa vie en main et qu'elle purgeait encore sa sentence dans une prison fédérale, elle pourrait voter. Dans la situation actuelle, il n'est pas certain qu'elle puisse voter. Cet homme n'a pas d'adresse permanente et n'a pas de pièce d'identité. Il va faire remplacer sa carte d'Indien inscrit, mais cela ne suffira pas.

Le sénateur Jaffer : Monsieur Quail, ce projet de loi m'inquiète car il porte atteinte aux droits des pauvres de Vancouver avec lesquels je travaille. Je vais être précise parce que je connais bien leur situation. Pendant plus de 30 ans, ils ont pu se présenter aux bureaux de scrutin et voter. Or, je ne vois pas comment ils pourront parvenir à surmonter la difficulté d'obtenir une photo et une adresse. Sans adresse, il faut que quelqu'un se porte garant pour vous au bureau de scrutin. C'est très compliqué. Dans l'exemple qu'on vient de donner, une religieuse pourrait aller au bureau de scrutin pour se porter garante mais si elle ne réside pas dans la section de vote de l'électeur, elle ne peut pas le faire et elle ne peut se porter garante qu'une fois. Ce sont là de grosses difficultés.

Vous avez réfléchi aux dispositions de ce projet de loi et si j'ai bien compris, vous y trouvez à redire. Dans l'éventualité d'un amendement, pouvez-vous nous suggérer la façon de garantir que les gens dont les droits sont les plus précaires soient protégés?

M. Quail : S'agissant d'amender le projet de loi, il faut dire qu'il y a trois catégories de personnes qui ne possèdent pas de pièces d'identité du tout. Par le passé, pour que ces gens soient inscrits sur les listes électorales, la solution était que des avocats bénévoles, y compris moi-même, se rendent dans le quartier du Downtown Eastside et aident les gens à faire une déclaration solennelle de leur identité. Cela suffisait pour qu'ils soient inscrits sur les listes électorales. Désormais, ce ne sera plus possible. Pour ceux qui se présenteraient au bureau de scrutin sans pièces d'identité, il faudrait un document réglementaire, à disposition, sur place. Par ces déclarations assermentées, ces personnes affirmeraient leur identité et leur lieu de résidence. Ce lieu de résidence pourrait être l'entrée faisant face au centre communautaire ou, le plus souvent, un abri. Ces personnes recevraient un bulletin de vote en foi de cette déclaration. Les scrutateurs pourraient faire opposition. Une telle méthode, à mon avis, répondrait à toutes les exigences. En outre, une déclaration solennelle est une bien meilleure preuve, une meilleure garantie que toute autre forme d'identification, car faire une fausse déclaration sous serment est un crime. Qui sait quels documents à l'appui Elections Canada exigera. Si c'est une facture de services publics, comment une personne vivant dans la rue pourrait-elle en avoir une? Les gens qui vivent dans la rue n'en ont pas et les chambreurs non plus. Par contre, une déclaration sous serment est une preuve péremptoire.

In terms of photo ID, people need to bear in mind that none of that is free. You pay for a driver's licence and for provincial ID cards. No one gives this stuff out for free. There has to be some solution that will work in the scenario where people arrive at the polls on election day, the poll will close in 10 minutes, and they do not have their ID with them. They must be given an opportunity to vote. A simple process at the polling place, I suggest, is the only real solution. It would also help to broaden the rules as far as vouching. That might avoid having to swear a lot of declarations at five minutes before closing time of the polls. It would be a convenient expedient as well.

Senator Jaffer: The other challenge is how you identify who is a Canadian citizen. In the last election, I had many challenges with homeless people who look like me and are also Canadian citizens. They even have to go through yet another hurdle. They may be born here but do not look like what we think a Canadian citizen looks. Those are more challenges. That is how some people will not be able to vote, because it is challenged that they are not Canadian citizens.

Mr. Quail: Absolutely, but when I got my driver's licence, no one asked me my citizenship. These rules will single out particular categories of people who will be scrutinized more closely or who will not have the kind of documents that affluent, middle-class people tend to carry with them. Those people would get singled out and would lose the right to vote. The right to vote does not belong to the House of Commons or to Parliament or to the government; it belongs to the citizens, and no one can take it away from us.

The Chairman: Mr. Quail, in response to Senator Jaffer's question, you said the solution for a homeless person is some simple process at the polling station. Imagine a homeless person without a passport, a driver's licence or a credit card. What is the simple process that you would like to see at the polling station?

Mr. Quail: I would like to see a process where they arrive at the polling station and indicate who they are and if they do not have any form of identification, the staff at the polling office can pull out a standard, prescribed-form declaration. That declaration includes the person's name and residence. The person then swears an oath, affidavit is filed away, and the voter receives a ballot.

I suggest that is far better evidence than most of the documentation that people will provide in the normal course. It should also indicate Canadian citizenship and the other requirements. I suggest it could be quite simple and exactly the format that we used in the past in the Downtown Eastside to get homeless voters registered.

Senator Bryden: I would like to address the question of casual employment. My understanding of the history of casual employment as it relates to elections is that the former Chief Electoral Officer found that 90 days was a little too tight, and a bill was drafted moving that to 125 days.

Quant à la photo, rappelons-nous que ce n'est pas gratuit. Il y a des frais pour obtenir un permis de conduire et une carte d'identité provinciale. Ce n'est jamais gratuit. Il faut trouver une solution pour le cas où les gens se présenteraient aux bureaux de scrutin le jour des élections, 10 minutes avant la fermeture, sans pièces d'identité. On doit leur donner la possibilité de voter. Selon moi, la seule solution valable passe par un processus simple, au bureau de scrutin même. En outre, cela allégerait l'exigence de trouver un garant. Ainsi on éviterait d'avoir à recevoir un tas de déclarations solennelles cinq minutes avant la fermeture des bureaux de scrutin. Ce serait commode et rapide à la fois.

Le sénateur Jaffer : Autre difficulté : comment vérifier qui est citoyen canadien. Lors des dernières élections, j'ai eu bien du mal dans le cas d'itinérants qui me ressemblent et qui sont également citoyens canadiens. Ceux-là ont un obstacle supplémentaire à franchir. Il se peut qu'ils soient nés ici mais ils ne ressemblent pas à ce que nous pensons être un citoyen canadien typique. Ce sont là d'autres difficultés. Ainsi, des gens se verront refuser le droit de voter, car on contestera leur citoyenneté canadienne.

M. Quail : Tout à fait, mais quand j'ai obtenu mon permis de conduire, personne ne m'a demandé une preuve de citoyenneté. Ces règles vont créer des distinctions, des catégories données de gens qui feront l'objet d'une vérification plus serrée et qui n'auront pas le genre de documentation que les gens nantis de la classe moyenne gardent sur eux habituellement. Ces gens seront donc considérés à part et perdront leur droit de vote. Le droit de vote n'appartient pas à la Chambre des communes ou au Parlement ou au gouvernement. Il appartient aux citoyens et il est inaliénable.

Le président : Monsieur Quail, en réponse à une question du sénateur Jaffer, vous avez dit que la solution pour les électeurs itinérants était un processus simple aux bureaux de scrutin. Imaginez un itinérant sans passeport, ni permis de conduire ou carte de crédit. Quelle forme prendrait ce processus simple que vous préconisez aux bureaux de scrutin?

M. Quail : Prenez le cas d'une personne qui se présente au bureau de scrutin et qui annonce qu'elle n'a aucune pièce d'identité. Les préposés sur place pourraient lui fournir le formulaire usuel de déclaration solennelle. Sur le document réglementaire figure le nom de la personne et son lieu de résidence. Après avoir prêté serment, le document est versé au dossier et l'électeur reçoit un bulletin de vote.

Je pense que cela est une preuve plus probante que n'importe quel autre document exigé d'habitude. Sur le document réglementaire, la citoyenneté canadienne et les autres détails seraient indiqués. Selon moi, ce serait tout à fait simple et semblable à la méthode que nous avons utilisée par le passé dans le secteur Downtown Eastside pour permettre aux itinérants de voter.

Le sénateur Bryden : Passons à la question des emplois occasionnels. Si je ne m'abuse, les emplois occasionnels pendant une campagne électorale ont retenu l'attention de l'ex-directeur général des élections. Selon lui, 90 jours, c'était trop juste et un projet de loi a été préparé pour porter cela à 125 jours.

By some catastrophe, the government fell and so the bill died.

What we have here is a long reach beyond increasing the limit for casual employment for the purpose of elections from 90 days to 125 days. This bill amends it, extending the period of employment referred to in subsection 50(2), the casual employment section, for any position, not just electoral, any position or any person or class of persons or positions or persons. It has no limit on it and it applies to an unlimited universe of people who would work in the public service. Do I understand this correctly?

Mr. Corbett: Yes, that is our understanding of it. It even applies outside of the elections process, the Chief Elector Officer requests. Because of the way it is written, it does apply, broadband, and that is our concern.

Senator Bryden: It used to be that casual employment was used to prevent people becoming continuing employees. You would go up to your casual limit, 90 days or whatever, then you would be laid off for a day and then hired back. That was to ensure you did not become an employee for a continuous period of six months or more so you could qualify for benefits.

Is that still the case? Can a person, as a casual employee become, by dint of the fact that he or she is there a long time, an employee for the purposes of the Financial Administration Act?

Francine Pressault, Media and Government Relations Officer, Professional Institute of the Public Service of Canada: We have cases of abuse. We have departments where the professionals we represent have been hired as casuals for 90 days, which is the current term of the contract; they get a day off, and are rehired. Some people have been casual employees for up to three years in some departments. We fear that Bill C-31 would blanket the whole approach, would use a jackhammer to kill a mosquito. It is too broadband and should be limited to the needs of Elections Canada for their purposes.

Senator Bryden: The other side of that, where managers misuse the limited term in order to keep their budgets down and not get permanent employees, is that casual employment becomes the quick entryway into permanent positions.

I have a statistic here that is hard to believe. The Public Service Commission 2004-05 Annual Report noted that approximately 65 per cent of those hired permanently in the federal public service in that year were hired from a pool of temporary workers. The bar is much lower. It is not by examination; they do not go through the same scrutiny. That is my understanding; I should not be putting words in your mouth.

Is that also an easy way for people to get their sons and cousins, et cetera, into the public service?

Mr. Corbett: As we reflected in the brief, it is a way that people are definitely entering into it. With respect to scrutiny, absolutely the scrutiny is far less in this procedure to hiring a casual worker

Par malheur, le gouvernement est tombé et le projet de loi a expiré au *Feuilleton*.

En l'occurrence, nous sommes bien loin d'une prolongation de 90 à 125 jours pour les emplois occasionnels. En effet, la limite pour un emploi occasionnel prévue au paragraphe 50(2), vise tous les postes, non seulement les postes électoraux, mais toutes les catégories de personnes et de postes. C'est sans restriction et cela s'applique à une vaste masse de gens qui travaillent à la fonction publique. Est-ce que je me trompe?

M. Corbett : Non, c'est ainsi que nous l'interprétons également. Cela s'applique même en dehors d'une campagne électorale, en dehors des besoins du directeur général des élections. Étant donné le libellé, c'est, ainsi, d'application générale, et cela nous inquiète.

Le sénateur Bryden : Autrefois, les emplois occasionnels servaient à empêcher des employés de devenir permanents. Une fois l'échéance atteinte, 90 jours ou moins, l'employé était mis à pied et réembauché. On veillait ainsi à garantir que vous ne soyez pas employé pour plus de six mois, vous empêchant ainsi d'obtenir les avantages assortis à un emploi permanent.

En est-il toujours ainsi? Un employé occasionnel, demeurant en poste longtemps, peut-il devenir un employé selon les dispositions de la Loi sur la gestion des finances publiques?

Francine Pressault, agente des relations avec les médias et le gouvernement, Institut professionnel de la fonction publique du Canada : Il y a eu des abus. Dans certains ministères, des professionnels que nous représentons ont été embauchés comme employés occasionnels pour 90 jours, ce qui est la durée typique d'un contrat. On leur donne une journée de congé et ils sont réembauchés. Dans certains ministères, des employés occasionnels sont demeurés en poste jusqu'à trois ans. Nous craignons que le projet de loi C-31 soit d'application trop générale, l'équivalent de chasser des mouches avec des canons. Il va trop loin et on devrait limiter cette disposition aux besoins d'Élections Canada.

Le sénateur Bryden : Mais il y a l'envers de la médaille. Un emploi occasionnel peut devenir un pied à l'étrier vers un emploi permanent si les gestionnaires utilisent à mauvais escient les emplois pour une durée déterminée pour éviter les coûts que représentent les employés permanents.

J'ai sous les yeux un chiffre difficile à croire. Le Rapport annuel 2004-2005 de la Commission de la fonction publique signale qu'environ 65 p. 100 des employés embauchés de façon permanente à la fonction publique cette année-là provenaient d'un bassin d'employés temporaires. La barre est beaucoup plus basse. Ces candidats ne sont pas retenus grâce à un examen. Les vérifications ne sont pas les mêmes. C'est ce que j'ai cru comprendre. Je ne voudrais pas parler à votre place.

En outre, n'est-ce pas là un moyen facile de faire en sorte que son fils ou son cousin, et cetera, intègre la fonction publique?

M. Corbett : Comme nous le disons dans notre mémoire, c'est une porte d'entrée assurée. Quant aux vérifications, elles sont moins sévères pour l'embauche d'employés occasionnels que pour

than to hire new indeterminate staff or even a term worker, being six months or a period beyond the number of days, whether 90 days or 125 days.

Senator Bryden: What are the minimum qualifications for someone coming into the public service in whatever capacity to be able to become a member of your union?

Mr. Corbett: Indeterminate or term employees can become members, but you must serve a six-month period. I could be corrected on that.

Senator Bryden: As a casual?

Mr. Corbett: Not a casual but as a term employee. There are differences. There are categories of employment: casual, term, indeterminate, and some other categories as well. A casual is used when you need quick turn around. The example I mentioned was the Canada Revenue Agency which, at tax time, needs a lot of casual employees just to keep up with the demand.

Ms. Pressault: Casual employees do not have the same benefits or enjoy any of the benefits of the regular indeterminate or even determinate employees in the public service. Therefore the provisions of the Public Service Employment Act do not apply.

Senator Bryden: To be clear, the rules as to when they can join the union are not your rules; they are government rules?

Ms. Pressault: That is correct.

The Chairman: Mr. Quail, Mr. Boyko, Mr. Corbett and Madam Pressault, on behalf the committee I want to thank you very much for your appearance here today.

The two issues that were discussed by this panel are issues the committee is wrestling with and giving very serious consideration to. You have practical experience in those areas, and the comments you have made to this committee are very helpful, and we thank you for that.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 17, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-31, to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act, met this day at 10:47 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

les nouveaux employés permanents ou même les employés pour une durée déterminée, six mois ou plus, peu importe que la durée soit de 90 jours ou 125 jours.

Le sénateur Bryden : Quelles sont les compétences minimales que doit posséder un employé de la fonction publique pour adhérer à votre syndicat?

M. Corbett : Les employés pour une durée déterminée ou indéterminée peuvent être membres du syndicat mais il faut avoir été en poste six mois. Qu'on me reprenne si je me trompe.

Le sénateur Bryden : Même les employés occasionnels?

M. Corbett : Non, pas les occasionnels mais les employés pour une durée déterminée. Il y a une distinction. Il y a les employés occasionnels, les employés pour une durée déterminée, les employés pour une durée indéterminée et d'autres catégories également. Un employé occasionnel est utilisé quand il faut réagir rapidement. J'ai cité l'exemple de l'Agence du revenu du Canada qui au moment des déclarations d'impôt doit avoir recours à une grande quantité d'employés occasionnels pour tout simplement répondre à la demande.

Mme Pressault : Les employés occasionnels ne jouissent pas des mêmes avantages que les employés pour une durée indéterminée ou même une durée déterminée. Il y a des dispositions dans la Loi sur l'emploi dans la fonction publique qui ne s'appliquent pas dans leur cas.

Le sénateur Bryden : En clair, les règles établissant quand ils peuvent adhérer à votre syndicat ne sont pas fixées par le syndicat, mais par le gouvernement, n'est-ce pas?

Mme Pressault : C'est cela.

Le président : Monsieur Quail, monsieur Boyko, monsieur Corbett et madame Pressault, au nom des membres du comité, je tiens à vous remercier d'avoir témoigné aujourd'hui.

Les deux questions dont on a discuté aujourd'hui sont des questions qui préoccupent vivement le comité et auxquelles nous réfléchissons sérieusement. Vous avez une expérience pratique en la matière et les remarques dont vous nous avez fait part sont très utiles. Nous vous en remercions.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 17 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, se réunit aujourd'hui, à 10 h 47, pour en étudier la teneur.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: Honourable senators, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is here today to continue its study on Bill C-31, an act to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act.

Bill C-31 proposes a wide-ranging series of measures directed at enhancing the accuracy of voting information and preventing or minimizing abuses in the voting process. It seeks to improve the way that personal information about electors is gathered, incorporated into the National Register of Electors and ultimately made available to election officials as well as candidates and their representatives in the course of elections and between elections. It will also introduce at the federal level a requirement that voters provide identification at polling stations before they can exercise the right to vote.

Bill C-31 was formulated out of the recommendations made by the Chief Electoral Officer after the thirty-eighth general election. This bill aims to incorporate some of those measures as well as others proposed by the House Committee on Procedure and House Affairs and is guided by three overarching and interrelated themes: First, the integrity and accuracy of the National Register of Electors; second, voter identification at the polls; and, third, voter fraud.

To speak to us further on these matters, I am pleased to welcome Ms. Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner of Canada, Office of the Privacy Commissioner of Canada. Prior to her appointment in December of 2003, Ms. Stoddart was President of the Commission d'accès à l'information du Québec, and organization responsible for both access to information and the protection of personal information. She has held several senior positions in public administration for the governments of Quebec and Canada, including at the Canadian and the Quebec human rights commissions.

Ms. Stoddart has been active in the Canadian Bar Association, the Canadian Institute for the Administration of Justice, and has also lectured on history and legal sciences at the University of Quebec at Montreal and McGill University.

Also with us today is Mr. Ken Anderson, the Assistant Commissioner (Privacy) for the Information and Privacy Commission of Ontario. Mr. Anderson taught privacy law at the University of Ottawa law school for three years and is a frequent speaker on access and privacy matters. Joining Mr. Anderson and Ms. Stoddart is Lisa Campbell, Senior Legal Counsel, Legal Services, Office of the Privacy Commissioner of Canada.

[Traduction]

Le président : Honorables sénateurs, notre Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est ici aujourd'hui pour poursuivre son étude du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Le projet de loi C-31 propose toute une série de mesures dont l'objectif est d'accroître l'exactitude des renseignements concernant le scrutin et de prévenir ou réduire au minimum les risques de fraude dans le cadre du processus électoral. Il vise à améliorer la façon dont les renseignements personnels des électeurs sont recueillis, incorporés au registre national des électeurs et finalement mis à la disposition des agents de scrutin ainsi qu'aux candidats et à leurs représentants, en période électorale et entre les élections. Il introduira également, au niveau fédéral, l'exigence que les électeurs fournissent des pièces d'identité aux bureaux de scrutin avant d'exercer leur droit de vote.

Le projet de loi C-31 a été rédigé en fonction des recommandations faites par le directeur général des élections à la suite de la 38^e élection générale. Il vise à incorporer certaines de ces mesures, ainsi que d'autres mesures proposées par le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, et il s'appuie sur trois thèmes essentiels et interreliés : premièrement, l'intégrité et l'exactitude du Registre national des électeurs; deuxièmement, l'identification des électeurs aux bureaux de scrutin; et troisièmement, la fraude électorale.

Pour nous parler plus en détail de ces questions, j'ai le plaisir d'accueillir Mme Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Avant sa nomination, en décembre 2003, Mme Stoddart assumait la présidence de la Commission d'accès à l'information du Québec, un organisme responsable de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. Elle a été titulaire de hautes fonctions dans l'administration publique des gouvernements du Québec et du Canada, notamment aux commissions canadienne et québécoise des droits de la personne.

Mme Stoddart s'est engagée activement auprès de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien de l'administration de la justice, et elle a donné des conférences sur l'histoire et les sciences juridiques à l'Université du Québec à Montréal et à l'Université McGill.

Aujourd'hui, nous avons également parmi nous M. Ken Anderson, commissaire adjoint à la protection de la vie privée au Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario. M. Anderson a enseigné le droit relatif au respect de la vie privée à l'école de droit de l'Université d'Ottawa pendant trois ans et donne souvent des conférences sur des questions liées à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels. M. Anderson et Mme Stoddart sont accompagnés de Lisa Campbell, conseillère juridique principale des Services juridiques du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.

Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner of Canada, Office of the Privacy Commissioner of Canada: I would like to introduce Carman Baggaley, Senior Strategic Policy Analyst, who is accompanying me.

Honourable senators, you received the letter I sent to you and, therefore, my remarks will be brief. As the Chairman mentioned in his opening statement, in a democracy we balance the effects and the implications of many rights. In the preamble to the law that you are studying, we talk specifically about preventing voter fraud and ensuring the integrity of our electoral process.

The right to vote is of course, at the heart of our democracy, but so too is the right to privacy. Although not a named right, it is recognized by our courts and by Canadian values generally. However, in order to enjoy both of these rights, we must have a system that encourages respect for them. Electors must have confidence that fraud will not compromise or annul the votes of individual Canadians. However, we must also have confidence that in the electoral process, our privacy rights, the rights to the control of our own personal information, are respected by that voter system.

We are concerned about allowing and encouraging Canadians of all walks of life and all conditions to vote. I ask you, honourable senators, whether the law, as currently drafted, encourages Canadians to vote or whether it raises serious questions about the eventual use of the personal information they will be forced to surrender to the permanent voters list.

Some details of the bill give me cause for concern, including the creation and wide distribution of a unique identifier along with birth date, both very strong identifiers. The creation of a unique identifier in the national voter identity system may increase the risk of identity theft. If this unique identifier were the social insurance number, we would have widespread distribution of both the social insurance number and date of birth of Canadians. As you know, these are classic keys to the authentication process and, thus, much of our most closely guarded personal identification. Another identifier may be used, but the problem still remains.

At the very least, measures should be taken to keep a unique identifier separate and apart from the other personal information of voters. I do not see this in the draft legislation as it is presently written.

The inclusion of the date of birth on electors lists released to members of Parliament, candidates, former candidates and political parties is, as presently constituted, an excessive intrusion into the privacy rights of Canadians. It does not seem to me that, in order to vote and ensure integrity in the voting process,

Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada : J'aimerais vous présenter Carman Baggaley, analyste principal de recherche stratégique, qui m'accompagne.

Honorables sénateurs, vous avez reçu la lettre que je vous ai envoyée; par conséquent, mes remarques seront brèves. Comme l'a dit le président dans sa déclaration d'ouverture, dans un régime démocratique, il nous faut trouver un équilibre entre les divers effets et implications de nombreux droits. Dans le préambule du projet de loi que vous étudiez, nous parlons précisément de prévenir la fraude électorale et d'assurer l'intégrité de notre processus électoral.

Le droit de vote est évidemment au cœur même de notre démocratie, mais le droit à la vie privée l'est également. Bien que celui-ci ne soit pas un droit désigné, il est reconnu par nos tribunaux et par nos valeurs canadiennes en général. Quoi qu'il en soit, pour pouvoir jouir de ces deux droits, il nous faut un système qui favorise leur respect. Les électeurs canadiens doivent avoir l'assurance que la fraude ne compromettra pas et n'annulera pas leurs votes. Cela dit, nous devons aussi être confiants que dans le cadre du processus électoral, nos droits relatifs à la vie privée et au contrôle de nos renseignements personnels seront respectés.

Nous nous soucions de permettre aux Canadiens de tous les milieux et de toutes les origines à voter, et de les encourager à le faire. Honorables sénateurs, je vous demande si, sous sa forme actuelle, la loi encourage les Canadiens à voter, ou soulève plutôt de sérieuses questions à propos de l'utilisation possible des renseignements personnels qu'ils seront forcés de transmettre en vue de leur inscription sur la liste électorale permanente.

Certains détails du projet de loi m'inquiètent, dont la création et la distribution à grande échelle d'un identificateur unique accompagné de la date de naissance, puisque ces deux données constituent de l'information très sensible. La création d'un identificateur unique dans notre système national d'identification des électeurs pourrait accroître les risques de vol d'identité. Si cet identificateur devait être le numéro d'assurance sociale, il y aurait une distribution généralisée de cette donnée ainsi que de la date de naissance des Canadiens. Comme vous le savez, ces renseignements sont les clés classiques du processus d'authentification, et constituent donc une part importante de nos renseignements personnels les plus étroitement gardés. On pourrait utiliser un autre identificateur, mais le problème demeure.

On pourrait à tout le moins prendre des mesures pour tenir un identificateur unique distinct et séparé des autres renseignements personnels des électeurs. Or, je ne vois rien en ce sens dans le projet de loi sous sa forme actuelle.

L'inclusion de la date de naissance dans les listes électorales transmises aux députés, aux candidats — anciens et actuels — et aux partis politiques constitue, telle qu'elle est prévue actuellement, une intrusion abusive dans la vie privée des Canadiens. Pour pouvoir voter et assurer l'intégrité

we need to surrender our privacy rights, unless a case has been made for that surrender.

I have examined the testimony given both in the House of Commons committee and here and have not seen that we have made a case for widespread fraud and corruption in the Canadian electoral system. Therefore, without reaching a conclusion, I ask whether it is necessary to go this far given the concomitant problems.

I will not say that voter fraud does not and has never existed in Canada, but I believe it can be adequately addressed by some of the measures in this bill that require voters to present some kind of government photo identification or one of the alternate identifiers.

[Translation]

I want you to know that identity theft is a serious problem in Canada today.

I am sure that you are aware that the House Committee on Access to Information, Privacy and Ethics has just addressed the problem of identity theft.

You were its first witnesses and we emphasized the extent to which the problem has spread not only in Canada but also elsewhere. This is a global problem and one about which we unfortunately do not have enough information. How it gets started, who keeps doing it and exactly which steps we should take.

Against that background, this bill makes it possible to distribute sensitive information like the date of birth, which, as I mentioned previously, is the key to many other things such as our credit cards, our tax returns, et cetera. and an identity number that is yet to be developed. Potentially, this simply increases the vulnerability of all voters who will now see all that information distributed to a greater number of people.

Let me draw your attention to another problem. My colleague from Ontario has very interesting views on the subject, I feel. The sanctions that we can presently find in federal law are among the least severe of any jurisdiction in Canada in dealing with the misuse of personal information. Several provinces seem to have tougher sanctions and fines that they can impose on those who maliciously use the personal information with which they have been entrusted.

In addition, this bill seems to apply to official election agents or to candidates and not to the people who — as we do in our democracy — join a group to work for a candidate of their choice during elections. Our electoral law says little about people like that. We do not feel that candidates could be involved in identity theft. But I wonder about the people of all kinds who may join a political party for a short time during

du processus électoral, il ne m'apparaît pas nécessaire que nous renoncions à nos droits relatifs à la protection des renseignements personnels, à moins qu'on ait pu démontrer qu'un tel renoncement est justifié.

J'ai examiné les témoignages qui ont été faits tant devant le comité de la Chambre des communes qu'ici, et on n'y faisait pas état de fraude et de corruption généralisées dans le système électoral canadien. C'est pourquoi, sans tirer de conclusion, je demande s'il est nécessaire d'aller aussi loin avec ces mesures, compte tenu des problèmes qui en découleront.

Je ne prétendrai pas que la fraude électorale n'existe pas et n'a jamais existé au Canada, mais je pense qu'on pourrait régler le problème adéquatement au moyen de certaines dispositions de ce projet de loi, qui prévoient l'exigence que les électeurs présentent une certaine pièce d'identité du gouvernement avec photo, ou l'un des autres identificateurs possibles.

[Français]

Je vous souligne que le vol d'identité est actuellement un problème aigu au Canada.

Vous savez sans doute qu'à la Chambre des communes, le Comité d'éthique et de renseignement personnel et d'accès à l'information vient de se pencher sur la question du vol d'identité.

Vous en étiez les premiers témoins et nous avons souligné à quel point ce problème est répandu non seulement au Canada mais ailleurs. Il s'agit d'un problème global et un problème sur lequel nous n'avons malheureusement pas assez d'informations. Comment c'est créé, qui le perpétue et quelles mesures exactes devrions-nous prendre.

Dans ce contexte, présenter un projet de loi, qui fait en sorte qu'on répande des renseignements sensibles tels que la date de naissance, comme je l'ai dit tout à l'heure, c'est la clé de beaucoup de choses, que ce soit nos cartes de crédit, nos retours d'impôt, et cetera, et un numéro d'identité encore à définir, ne fait que potentiellement aggraver la vulnérabilité de tous ces électeurs qui verront dorénavant répandre à un plus grand nombre de personnes toutes ces informations.

J'attire votre attention sur un autre problème. Je crois que mon collègue ontarien a des choses très intéressantes à dire à ce sujet. Les sanctions que nous pouvons identifier actuellement dans la loi fédérale sont parmi les moins onéreuses de toutes les juridictions canadiennes en cas de mauvaise utilisation des renseignements personnels. Plusieurs provinces semblent être plus sévères dans les sanctions et dans les amendes qu'ils peuvent appliquer aux gens qui utilisent à mauvais escient les informations personnelles qui leur sont confiées.

De plus, cette loi semble surtout s'appliquer aux agents officiels des élections ou aux candidats et non pas à toutes les personnes qui peuvent — comme c'est notre coutume dans une démocratie — se joindre à un groupe pour travailler pour un candidat de leur choix lors des élections. Notre loi électorale dit peu de choses sur ces gens. On ne pense pas que les candidats aux élections peuvent être impliqués dans des vols d'identité.

elections and who may have access to personal information. The law does not spell out their obligations and the consequences to them if they misuse that personal information.

[English]

In conclusion, this legislation as presently drafted, presents clear privacy problems. There is inattention in the law to the circulation of personal information to a vast number of people in the electoral process. It is quite possibly a disproportionate response to a perceived problem, and I do not believe that it has the necessary administrative infrastructure to guarantee the protection of the personal information that will be circulated.

Ken Anderson, Assistant Commissioner (Privacy), Office of the Information and Privacy Commissioner of Ontario: Honourable senators, as you know, I normally would not be presenting on this legislation, since our role is provincial but, having been invited, I propose to provide some information about what happens in Ontario and compare that to what is being proposed in Bill C-31.

When our office is making observations about these issues, we go to the precepts or the principles held by the privacy community. People often speak about the fair information practices and these are found around the world in various kinds of codes. In Canada, we often speak about the CSA code, which is one of your pieces of privacy legislation federally. In Europe they have other codes. They brought these together a year ago as the GPS, the global privacy standards code. A key feature in this code is data minimization. It has been a principle of the privacy community and it operates on the notion of the needs to know. You take the least amount of information needed for a purpose and give it only to the people who need to use it and keep it in a confined space. Then you look at collection, use and disclosure and see how people operate. We take those principles and put them against all legislation and provide our comments in Ontario.

What is the Ontario situation? In Ontario, we have a system where if you are at an election, a poll and require authentication, you can show a voter card that you received in the mail. There is also provision for a returning officer to prove who you are, on the spot. There is not currently a need to show identification. However, that is changing in Ontario. New legislation is proposed with a requirement to show photo ID. Our office did not object to this new legislation because the information is used at the point of voting. The information is not

Toutefois, je me pose des questions sur toutes sortes de personne qui peuvent se joindre de façon conjoncturelle à un parti politique aux fins de l'élection et qui auront ainsi accès à ces renseignements personnels. La loi ne prévoit pas exactement leurs obligations et ce qui leur arrive en cas de mauvaise utilisation de ces renseignements personnels.

[Traduction]

En conclusion, dans sa forme actuelle, ce projet de loi présente clairement des problèmes au chapitre de la protection de la vie privée. Il ne tient pas compte du fait qu'on transmettra des renseignements personnels à un grand nombre de personnes dans le cadre du processus électoral. Il s'agit très probablement d'une réaction disproportionnée à un problème perçu, et je ne crois pas qu'on dispose de l'infrastructure administrative nécessaire pour garantir la protection des renseignements personnels qui seront diffusés.

Ken Anderson, commissaire adjoint (vie privée), Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario : Honorables sénateurs, comme vous le savez, normalement, je ne témoignerais pas ici au sujet de ce projet de loi, étant donné que nous agissons au niveau provincial, mais comme on m'a invité, je me propose de vous renseigner sur ce qui se passe en Ontario et d'effectuer une comparaison avec ce qu'on propose dans le projet de loi C-31.

Lorsqu'il fait des observations sur ces questions, notre Bureau s'appuie sur les préceptes ou les principes préconisés par le milieu de la protection de la vie privée. Les gens parlent souvent des pratiques équitables en matière de renseignements, qu'on retrouve partout dans le monde dans divers types de codes. Au Canada, on parle souvent du code type de l'Association canadienne de normalisation, l'une de nos lois fédérales en matière de renseignements personnels. En Europe, on applique d'autres codes qu'on a regroupés il y a un an en tant que normes internationales en matière de protection de la vie privée, et dont une caractéristique essentielle est la minimisation des données. Ce principe est en vigueur au sein du milieu de la protection de la vie privée et repose sur la notion du besoin de savoir. Vous prenez la plus petite quantité de renseignements nécessaires à une certaine fin et les fournissez uniquement aux gens qui ont besoin de les utiliser et qui les garderont dans un espace clos. Ensuite, vous examinez la collecte, l'utilisation et la divulgation des renseignements et voyez comment les gens procèdent. En Ontario, nous prenons ces principes, les confrontons à toutes les lois et transmettons nos commentaires.

Quelle est la situation en Ontario? Dans notre province, nous avons un système qui fait en sorte que si une authentification est exigée à un bureau de scrutin, on peut présenter une carte d'électeur reçue par la poste. Une disposition permet également à un directeur de scrutin de prouver sur-le-champ l'identité d'une personne. Actuellement, on n'est pas tenu de présenter une pièce d'identité, mais la situation est appelée à changer en Ontario. Une nouvelle loi est proposée, qui contient une exigence de montrer une pièce d'identification avec photo. Notre Bureau ne s'est pas

recorded. If I showed a driver's licence, there is no photocopy or writing down of the information. I prove who I am and move ahead with voting.

If I want to be on the permanent registers' list, there is a wrinkle. In Ontario, there are two lists. One is a permanent list including all voters. That list is periodically updated and includes your name, residence, birth date and gender. The Chief Elections Officer uses the birth date and gender to make sure their office has the right person. They ensure they do not have a person twice who has a similar name and when making up the voters list they have all the people who are eligible due to age. When entering an election, a voters' list is made from the permanent list excluding gender and birth date. It includes only the name and place of residence. That is handed out to candidates, political parties and so on.

There has been no move in Ontario to change that even though there will be new voter ID when voting. There is no move to hand out the birth dates so our office has not had to comment on that issue. Privacy was properly protected.

Regarding Bill C-31, we share the same concerns as the federal Privacy Commissioner. When handing out birth dates to a wide group of persons there are dangers for misuse of information.

We also have that concern, because in Ontario there is a section in our Election Act which provides for the Chief Election Officer to set up guidelines and standards for the use of information which is given out and indeed they do that. I provided some material for your review. Each of the prescribed political parties establishes policies for information management and provides them to the Chief Election Officer. The Chief Election Officer only provides the information to the individuals and parties following these guidelines to protect information. If you receive electronic information from the Chief Election Officer in Ontario and then the list is updated, you have to return your old disk to get the new disk. You have to sign an affidavit that you will not make copies of the old disk. There are a series of rules in place that are rather important.

We recommend you consider carefully this notion of handing out a birth date and whether or not the Privacy Commissioner deems it necessary. Also consider this notion about whether or not the election officials have the right tools to ensure proper handling of information.

The Chairman: Thank you very much for that presentation. I have a long list of honourable senators who want to ask questions. Ms. Stoddart, on page 2 of the letter that you sent us you said:

opposé à cette nouvelle loi, car les renseignements seront utilisés au moment de voter et ne seront pas enregistrés. Si je montrais mon permis de conduire, on n'en ferait aucune photocopie et on ne consignerait pas l'information qui y figure. Je prouverais mon identité, puis je voterais.

Si je veux figurer sur la liste du registre permanent, il y a un hic. En Ontario, on tient deux listes. L'une est permanente et comprend tous les électeurs. Elle est mise à jour périodiquement et contient le nom, l'adresse de résidence, la date de naissance et le sexe des personnes. Le directeur général des élections utilise la date de naissance et le sexe pour s'assurer que c'est la bonne personne qui figure sur la liste de son Bureau. En présence d'homonymes, on s'assure d'avoir affaire à deux personnes distinctes, et lorsqu'on établit la liste des électeurs, on veille à y inscrire tous ceux qui sont admissibles en raison de leur âge. En entrant en période électorale, une liste des électeurs est dressée à partir de la liste permanente en excluant le sexe et de la date de naissance. Elle renferme uniquement le nom et l'adresse de résidence, et on la remet aux candidats, aux partis politiques, et cetera.

En Ontario, on n'a pas tenté de changer cela, même si on exigera une nouvelle pièce d'identification des électeurs au moment de voter. Rien n'est prévu en vue de transmettre les dates de naissance, alors notre Bureau n'a pas eu à se prononcer sur la question. La vie privée a été protégée comme il se doit.

En ce qui concerne le projet de loi C-31, nous partageons les inquiétudes de la commissaire à la protection de la vie privée du Canada. Lorsqu'on remet des dates de naissance à un grand groupe de personnes, il y a des risques d'usage inapproprié de l'information.

Nous avons également cette crainte, car en Ontario, un article de notre Loi électorale prévoit l'établissement, par le directeur général des élections, de lignes directrices ainsi que de normes d'utilisation de l'information fournie, et l'on s'y conforme. Je vous ai fourni des documents pour que vous puissiez les examiner. Chaque parti politique désigné met en place les politiques de gestion de l'information et les transmet au directeur général des élections. Celui-ci fournit seulement les renseignements aux personnes et aux partis qui se soumettent à ces directives de protection de l'information. Si l'on reçoit de l'information électronique du directeur général des élections de l'Ontario et que la liste est ensuite mise à jour, on doit retourner son ancien disque pour obtenir le nouveau. Il faut signer une déclaration selon laquelle on ne fera pas de copie de l'ancien disque. Une série de règles assez importantes sont en vigueur.

Nous vous recommandons de considérer attentivement cette idée de transmettre la date de naissance ainsi que de tenir compte de l'opinion de la commissaire à la protection de la vie privée quant à la nécessité d'une telle divulgation. Veuillez également vous interroger à savoir si le personnel électoral a ou non les outils appropriés pour traiter l'information adéquatement.

Le président : Merci beaucoup pour cette présentation. J'ai ici une longue liste d'honorables sénateurs qui veulent poser des questions. Madame Stoddart, à la page 2 de la lettre que vous nous avez envoyée, vous dites ce qui suit :

I am very concerned about the further disclosure of date of birth information through the voters list provided to election candidates and political parties. I fail to understand how the disclosure of birth information in this way would contribute to protecting or improving the integrity of the electoral process.

... and providing date of birth to politicians for the purpose of target marketing of constituents is neither a use consistent with protecting the integrity of the electoral system nor a use that that person would reasonably expect when registering to vote.

Your letter does not indicate what you would like to see changed, if anything. What if anything would you like to see changed in Bill C-31 to address these fears and concerns?

Ms. Stoddart: The model that Commissioner Anderson has just described to us is useful. If the date of birth is necessarily useful for the national register of electors, then a subset of information that would not include the full date of birth, and not include some kind of identifier, should be the one that is circulated more widely for identification purposes. Those who are expert in the administration of the electoral process should determine what information should be kept by the Director General of Elections whose record in the safe keeping of information is flawless. The information distributed would be a subset of that sensitive information.

Second, there should be very specific measures providing a framework for the dispensation of whatever information comes out from the Director General to the elected officials, former candidates and all people who have access to any kind of information. It is organized for a fraudster in a very useful way. It is organized either alphabetically or according to residences in a sequential form, in a geographical location which is a riding. With a bit of imagination you could do wonders with this with the wrong intentions.

We should have a series of measures that keep track of to whom this information is provided, who has access to it, and the conditions of the data minimization principles to which Mr. Anderson referred.

Finally, I was surprised when cursorily comparing the sanctions for electoral violations in the Canada Elections Act with those of other jurisdictions. There is a sensitivity to this type of information. The Canada Elections Act arguably goes back a long way when identity theft and the electronic transmission of information were not the phenomenon they are today.

We should look at increasing sanctions in the Canada Elections Act for the misuse of personal information in conjunction with information received from the Director General of Elections.

Je m'inquiète de cette nouvelle communication de la date de naissance par le biais des listes électorales fournies aux candidats et aux partis politiques. Je ne comprends pas comment une telle communication de la date de naissance des électeurs contribuerait à protéger ou à améliorer l'intégrité du processus électoral.

[...] la communication de la date de naissance des électeurs aux politiciens à des fins de ciblage des commettants n'est pas une utilisation qui contribue à la protection du système électoral ni une utilisation à laquelle un électeur peut raisonnablement s'attendre lorsqu'il fait mettre son nom sur la liste électorale.

Votre lettre n'indique aucune modification que vous souhaiteriez voir apporter à cette mesure législative, s'il y a lieu. Qu'aimeriez-vous qu'on change au projet de loi C-31 pour apaiser ces craintes et préoccupations?

Mme Stoddart : Le modèle que le commissaire Anderson vient de nous décrire est utile. Si la date de naissance a nécessairement son utilité pour le registre national des électeurs, c'est un sous-ensemble de renseignements, qui ne comprendrait pas la date de naissance en entier ni un certain type d'identificateur, qu'on devrait diffuser plus largement à des fins d'identification. Il faudrait que les spécialistes en matière d'administration du processus électoral déterminent quelle information devrait être gardée par le directeur général des élections, qui possède un dossier sans tache en matière de conservation sécuritaire des renseignements. L'information distribuée devrait constituer un sous-ensemble de ces renseignements sensibles.

Deuxièmement, il devrait y avoir des mesures très spécifiques qui fourniraient un cadre en matière de diffusion de n'importe quelle information du directeur général aux représentants élus et à tous ceux ayant accès à n'importe quel genre de renseignements. Pour un fraudeur, le système est organisé d'une façon très utile, soit par ordre alphabétique, soit selon les adresses sous une forme séquentielle, en fonction des zones géographiques constituant une circonscription. Avec un peu d'imagination et de mauvaises intentions, on pourrait faire des merveilles.

Nous devrions prévoir une série de mesures visant à conserver la trace des personnes à qui cette information est fournie et des gens qui y ont accès, ainsi qu'à surveiller les conditions des principes de minimisation des données auxquelles M. Anderson a fait référence.

Enfin, j'ai été surprise en comparant rapidement les sanctions prévues dans la Loi électorale du Canada en matière de violations électorales à celles des provinces. Ce type d'information revêt un caractère sensible. La Loi électorale du Canada remonte à une époque lointaine où le vol d'identité et la transmission électronique d'information n'étaient pas le phénomène qu'ils représentent aujourd'hui.

Nous devrions chercher à accroître les sanctions en vertu de la Loi électorale du Canada pour le mauvais emploi de renseignements personnels, à la lumière des informations fournies par le directeur général des élections.

The Chairman: Do your recommendations have to be in the statute or could they be done by regulations?

Ms. Stoddart: My staff and I have not reviewed that question. I am not familiar with the regulations. If they could be, that would be one solution. It is of concern to see that they do not seem to be in the law. They could possibly be in the regulations.

Senator Baker: We have a serious problem. The problem is that this bill is before the Senate and you, as the Privacy Commissioner, were identified as the person who did not object to the contents of the bill by the minister.

I want to refer you to testimony given before this committee by the minister himself. He said before this committee just a couple of days ago:

I was mindful of the actual evidence of the Privacy Commissioner at committee and when she was asked if there was a problem on the issue of privacy protection if the birth date was included, from her evidence on Wednesday, June 14, she said, "I am neither for nor against."

She did not have a view. That was her position.

Then Minister van Loan refers to a question that Michel Guimond from the Bloc asked you:

You see no legal problem with regard to the legislation that you are charged with applying. Correct?

Jennifer Stoddart responds: Correct.

Then the minister says:

In her view, there are no privacy issues and she is the Privacy Commissioner. Had she felt there was a serious privacy question that may have given me more concern.

To your recollection, is the minister correct in what he is saying?

Ms. Stoddart: The discussion, to the best of my recollection, about a year ago, was largely theoretical and contextual. My answer at the time was you have to look at the use of each bit of personal information in the particular context in which it is used, and generally the rule is the use of stronger identifiers should ideally respond to a real situation of need. There is also the issue of which the honourable senators are aware, that different provinces take different approaches to these.

Following my testimony, as I recollect, I clarified my position in a follow-up letter, to reiterate my concern about the use of strong identifiers in a situation where they would be widely disseminated.

Senator Baker: The Chief Electoral Officer was before the committee yesterday and said that there is no security guarantee. He has no control. There are no security safeguards whatsoever that he can guarantee if this bill passes the way it is concerning the privacy of the information on dates of births or anything else.

Le président : Vos recommandations doivent-elles figurer dans la loi ou pourraient-elles être appliquées en vertu de règlements?

Mme Stoddart : Mon personnel et moi n'avons pas examiné la question. Je ne connais pas très bien les règlements; ce pourrait être une solution. Il est préoccupant de voir que ces dispositions n'apparaissent pas dans la loi, mais elles pourraient peut-être figurer dans les règlements.

Le sénateur Baker : Nous avons un sérieux problème. En effet, le Sénat est saisi de ce projet de loi et vous, en tant que commissaire à la protection de la vie privée, avez été identifiée par le ministre comme la personne qui ne s'opposait pas à son contenu.

J'aimerais vous renvoyer au témoignage que le ministre lui-même a fait devant ce comité. Il a dit, il y a quelques jours :

J'ai tenu compte aussi du témoignage de la Commissaire à la protection de la vie privée devant le comité. Invitée à dire si l'intégration de la date de naissance lui posait un problème du point de vue de la protection de la vie privée, elle a répondu, le mercredi 14 juin : « Je ne suis ni pour ni contre ».

Elle n'avait pas d'opinion. Telle était sa position.

Puis, le ministre van Loan a fait référence à une question que Michel Guimond, du Bloc québécois, vous a posée :

Vous ne voyez pas de problème légal relativement aux lois que vous gérez. Est-ce exact?

Jennifer Stoddart a répondu : « C'est exact ».

Puis, le ministre dit :

À son avis, il n'y avait pas de problème du point de vue de la protection de la vie privée et c'est elle qui est Commissaire à la protection de la vie privée. Si elle avait pensé le contraire, je me serais interrogé.

De mémoire, pourriez-vous nous dire si le ministre a tenu des propos exacts?

Mme Stoddart : Cette discussion, si je me souviens bien, a eu lieu il y a environ un an, et elle était largement théorique et contextuelle. À l'époque, j'ai répondu qu'on devait considérer chaque élément d'information personnelle dans le contexte particulier de son utilisation et, en règle générale, l'utilisation d'identificateurs plus sensibles devrait idéalement répondre à un véritable besoin. Il y a également le problème dont les honorables sénateurs sont conscients, c'est-à-dire que les diverses provinces adoptent différentes approches face à ces questions.

À la suite de mon témoignage, si ma mémoire est bonne, j'ai clarifié ma position dans une lettre de suivi, pour réitérer ma préoccupation à l'égard de l'utilisation d'identificateurs sensibles dans un contexte où ils pourraient être diffusés à grande échelle.

Le sénateur Baker : Le directeur général des élections a comparu devant le comité hier. Il a dit qu'il n'existait aucune garantie de sécurité, et que lui-même n'avait aucun contrôle. Il ne pourrait garantir aucun mécanisme de protection si ce projet de loi était adopté dans sa forme actuelle en ce qui a trait à la

Therefore, the standard by which we judge whether the information should be given has been commented upon by the Chief Electoral Officer in the negative, that no security can be provided concerning the information if this law passes the way it is.

You will recall that this was the standard established by the Federal Court of Appeal in *Privacy Commissioner Re* in 2000, which overturned a Federal Court decision, in which the Court of Appeal said that as long as there was a guarantee of security, as long as the safeguards were there, then the customs minister can have the information that the Employment Insurance Commission had given. The Chief Electoral Officer says no, there is no security.

Now, let me continue with what the minister said, again referring to you. The question was from Senator Stratton, "If someone has the date of birth plus the person's name, would that lead to a potential of identity theft?"

Mr. Van Loan replied, "They were cognizant of that issue at committee. That is why those questions were asked of the Privacy Commissioner."

He continued, "I have the evidence of the Privacy Commissioner here. I have seen the correspondence from the Privacy Commissioner."

Then I interjected and said, "Perhaps she changed her mind."

Minister Van Loan replied, "I do not know that she has."

This is just a couple of days ago.

Then we heard from Senator Joyal, who was talking about the Charter. He is a recognized expert on the Charter. He asked a question, and the minister said:

That is something that the Privacy Commissioner recommended. She directed us to make that decision in the House of Commons. She said it was properly in our realm. It was fine in her ambit.

So we have a problem here of communication. Do you agree? Is the minister correct in his repeated references to you, saying that you support this bill as it presently stands with the date of birth and everything there?

Ms. Stoddart: Again, honourable senator, you have before you a copy of my letter to the senatorial committee. I think there is, perhaps with the passage of time, a bit of confusion. When I appeared before the committee last spring with the then Director General of Elections, and I think he was with me at that time, to the best of my recollection, I was not commenting on the present legislation. This was more of a general discussion on issues of voter identification and so on.

protection de renseignements personnels comme la date de naissance. Par conséquent, la norme nous permettant de juger s'il y a lieu de fournir une information a fait l'objet de commentaires négatifs de la part du directeur général des élections, qui a affirmé qu'on ne pourra assurer aucune protection en matière de renseignements si ce projet de loi est adopté tel quel.

Vous vous souviendrez qu'il s'agit là de la norme établie par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire relative au commissaire à la vie privée, en 2000, où l'on a renversé une décision de la Cour fédérale en tranchant que tant qu'il y aurait une garantie de sécurité et que des mécanismes de protection seraient en place, le ministre responsable des douanes pourrait accéder à l'information fournie par la Commission de l'assurance-emploi. Mais le directeur général des élections a prétendu le contraire en affirmant qu'il n'y avait pas de garantie sécurité.

Maintenant, laissez-moi continuer avec ce que le ministre a dit en faisant référence à vous. Le sénateur Stratton a demandé : « Si quelqu'un possède la date de naissance et le nom de la personne, n'y a-t-il pas un risque de vol d'identité? »

M. Van Loan a répliqué : « Le comité était conscient de ce problème et c'est pourquoi il l'a soulevé devant la commissaire à la protection de la vie privée. »

Il poursuit ainsi : « J'ai sous les yeux le témoignage de la commissaire à la protection de la vie privée. J'ai vu la correspondance qu'elle a envoyée. »

Je suis alors intervenu en disant : « Elle a peut-être changé d'avis. »

Le ministre Van Loan a répondu : « Je n'en sais rien. »

Cet échange a eu lieu il y a quelques jours.

Ensuite, le sénateur Joyal nous a parlé de la Charte; il est un expert reconnu en la matière. En réponse à l'une de ses questions, le ministre a déclaré :

C'est quelque chose que la commissaire à la protection de la vie privée avait recommandé. Elle avait dit que cette décision doit être prise par la Chambre des communes parce qu'elle relève légitimement de sa responsabilité.

Nous sommes donc en présence d'un problème de communication. N'êtes-vous pas de cet avis? Le ministre a-t-il raison de faire référence à vous de manière répétée en affirmant que vous appuyez ce projet de loi dans sa forme actuelle, avec les dispositions sur la date de naissance et tout le reste?

Mme Stoddart : Encore une fois, honorable sénateur, vous avez devant vous une copie de ma lettre au comité sénatorial. Je pense qu'il s'est créé, peut-être avec le passage du temps, un peu de confusion. Au printemps dernier, lorsque j'ai comparu devant le comité en compagnie du directeur général des élections de l'époque, je crois, je n'ai pas, autant que je me souviens, fait de remarque sur le présent projet de loi. Il s'agissait davantage d'une discussion générale au sujet de questions portant sur l'identification des électeurs, notamment.

Second, I think the second part of your question has to do with the issue of safeguards.

Senator Baker: I was just commenting that the Chief Electoral Officer said there are not any.

Ms. Stoddart: You do not need an answer, fine.

Senator Baker: Let me ask you a final question. The Chairman, as a former professor of law, keeps us in tune here.

I was a member of Parliament and sat on a committee back in the late 1970s or early 1980s when the Privacy Act was passed. I sat on the Justice Committee at the time, and I recall a safeguard in that legislation. I presume it is still there. I do not think the Privacy Act has changed over the years. I am referring to section 39.

Ms. Stoddart: You are quite right, honourable senator that it has not changed, and that is the very problem. Certainly the Privacy Act enjoins all those who have Canadians' personal information in the context of the federal government to treat it with care and keep it confidential except in particular circumstances.

It does not, however, go to filling the vacuum that I have just noted to you in the Canada Elections Act amendments that are currently before you in Bill C-31. I remain concerned about the particular safeguards that are not there.

I would also draw to the attention of the honourable senators that I have repeatedly called for the repeal or the revision of the Privacy Act. I think the House of Commons committee charged with this will look into this in the fall. This is not up to current standards of data protection, as I have said many times. I do not think it is the gold standard to which Canadians should be referring at the present time.

Senator Baker: I have to congratulate you. You have done a magnificent job in the position you have been in, and so has your staff and so has Mr. Anderson.

The problem is that we have a bill. We could amend it. It would be defeated back in the House of Commons, most likely, or they may accept it, although that is very unlikely. There is a provision in your act that allows you to do something in cases of urgency like this, and I think it is a matter of urgency. We have a huge misunderstanding here on your role. There is a provision in your act, section 39, that says that you can report to Parliament in extraordinary circumstances. You can produce a letter to Parliament in urgent circumstances that goes to the Speaker of the Senate and the Speaker of the House of Commons to correct this complete misunderstanding that the minister has of your position.

Par ailleurs, je crois que la deuxième partie de votre question concerne le problème relatif aux mesures de protection.

Le sénateur Baker : J'ai seulement fait la remarque que le directeur général des élections avait affirmé que de telles mesures étaient absentes.

Mme Stoddart : Vous n'avez pas besoin d'une réponse; très bien.

Le sénateur Baker : Laissez-moi vous poser une dernière question. Le président, en tant qu'ancien professeur de droit, veille au grain pour ce qui est de nos interventions.

J'étais député et je siégeais à un comité au cours des années 1970, ou au début des années 1980, lorsqu'on a adopté la Loi sur la protection des renseignements personnels. Je faisais partie du Comité de la justice à l'époque, et je me souviens que cette loi contenait une mesure de protection. Je présume qu'elle y est encore. Je ne pense pas que cette loi ait changé au fil des ans. Ici, je fais allusion à l'article 39.

Mme Stoddart : Vous avez tout à fait raison, honorable sénateur : elle n'a pas changé, et c'est là tout le problème. Certes, la Loi sur la protection des renseignements personnels enjoint tous ceux qui, au gouvernement fédéral, détiennent des renseignements personnels sur les Canadiens, de traiter ces informations avec soin et de les garder confidentielles, sauf dans des circonstances particulières.

Mais cette disposition ne va pas, cependant, jusqu'à combler le vide dont je viens de vous parler en ce qui a trait à la Loi électorale du Canada et à ses amendements, que vous avez maintenant devant vous dans le projet de loi C-31. Je demeure préoccupée par le fait que les mesures de protection particulières en sont absentes.

J'attire également l'attention des honorables sénateurs sur le fait que j'ai demandé avec insistance l'abrogation ou la révision de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Je pense que le comité de la Chambre des communes, qui en est saisi, l'examinera à l'automne. Cette Loi ne correspond pas aux normes actuelles de protection des données; je l'ai dit très souvent. Je ne pense pas qu'elle soit le régime exemplaire auquel les Canadiens devraient se référer en ce moment.

Le sénateur Baker : Je dois vous féliciter. Vous accomplissez un travail admirable dans le cadre de vos fonctions, tout comme votre personnel et M. Anderson.

Le problème est que nous avons un projet de loi. Nous pouvons l'amender. Il est fort probable qu'il sera rejeté à la Chambre des communes, mais il y a aussi une très mince possibilité qu'on l'adopte. Dans votre loi figure une disposition qui vous permet de prendre des mesures en cas d'urgence et, dans ce cas-ci, il me semble qu'il y a bel et bien urgence. On se trompe grandement quant au rôle que vous jouez. Dans cette loi se trouve une disposition, l'article 39, qui stipule que vous pouvez faire rapport au Parlement dans des circonstances exceptionnelles. En situation d'urgence, vous pouvez écrire au Parlement une lettre adressée aux Présidents du Sénat et de la Chambre des communes en vue de corriger cette interprétation tout à fait erronée que le ministre fait de votre poste.

Would you consider using that mechanism? Everyone seems to be hiding behind you, and that is the testimony that I read out for you. Would you consider using section 39 of the act to make it very clear that you are not in favour of this date of birth and you have serious concerns about it?

Ms. Stoddart: I thought I already made it clear. I made it clear in writing that I had serious concerns several times over the course of the past few months, but I will look at your suggestions.

The Chairman: Before turning to Senator Fraser, in response to a question from Senator Baker, you said you sent a follow-up letter where you made yourself clear.

I have before me now a letter dated February 15, 2007 that you sent to the Honourable Paul Dewar, M.P., House of Commons. The letter is in very much the same form and content as the letter you sent to this committee.

Is that the letter to which you are referring to Senator Baker?

Ms. Stoddart: Yes, it is.

The Chairman: I will table this letter, then.

Ms. Stoddart: I think it says the same thing.

The Chairman: I have it in both English and French.

Senator Joyal: If I recall, the minister referred to an earlier letter dated in June. Therefore, we now have three letters from the Privacy Commissioner, as I understand it. There is a letter from her dated in June that was quoted by Minister Anderson in his opening remarks, there is the letter of February 15 and now there is the letter dated in May.

Could we see the letter dated in June and to which the minister referred?

Ms. Stoddart: I in fact did send a letter on June 15 to the chair of the House, of which I have English and French copies. I could not find it initially, so I thought perhaps I was incorrect.

The Chairman: Do you mind tabling that or leaving it with us, both the English and French versions?

Ms. Stoddart: Yes, it was sent to the chair of the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

Senator Fraser: Ms. Stoddart, welcome back to the Senate. I start from the position that voter fraud is much easier and therefore possibly more widespread in Canada than we usually want to think.

In assorted election campaigns since I became a senator, I have sat down every day to do the phones, working from the electoral list. Every single page, on average, contained the name of at least one person who had died or moved. Sometimes when you call that number and you ask for John Jones, Ms. Jones gets very angry

Pourriez-vous envisager de recourir à ce mécanisme? Tout le monde semble se cacher derrière vous, c'est-à-dire derrière ce témoignage que je vous ai lu. Seriez-vous prête à recourir à l'article 39 de la Loi pour affirmer très clairement que vous n'approuvez pas cette disposition concernant la date de naissance, et que vous avez de sérieuses inquiétudes à ce sujet?

Mme Stoddart : Je pensais l'avoir déjà dit haut et fort. J'ai exprimé très clairement par écrit, et à diverses reprises au cours des derniers mois, que j'avais de sérieuses réserves, mais je vais tenir compte de vos suggestions.

Le président : Avant de céder la parole au sénateur Fraser, j'aimerais revenir sur un point. En réponse à une question du sénateur Baker, vous avez dit avoir envoyé une lettre de suivi où vous vous expliquiez.

J'ai devant moi, maintenant, une lettre datée du 15 février 2007 que vous avez envoyée à l'honorable Paul Dewar, député à la Chambre des communes. Dans le fond et dans la forme, cette lettre est très semblable à celle que vous avez fait parvenir à notre comité.

Est-ce à cette lettre que vous avez reporté le sénateur Baker?

Mme Stoddart : Oui.

Le président : Je vais donc la déposer.

Mme Stoddart : Je pense qu'elle dit la même chose.

Le président : J'en ai les versions anglaise et française.

Le sénateur Joyal : Si je me souviens bien, le ministre a fait référence à une lettre antérieure, datée de juin. Ainsi, d'après ce que je comprends, nous avons maintenant trois lettres de la commissaire à la protection des renseignements personnels. Il y a une lettre de sa part datée de juin, que le ministre Anderson a citée dans ses remarques préliminaires; la lettre du 15 février; et maintenant, celle du mois de mai.

Pourrions-nous voir celle de juin, à laquelle le ministre a fait allusion?

Mme Stoddart : En fait, j'ai envoyé une lettre le 15 juin au Président de la Chambre, et j'en ai des copies anglaise et française. Au début, je n'arrivais pas à la trouver, alors j'ai pensé que je m'étais peut-être trompée.

Le président : Verriez-vous un inconvénient à la déposer ou à nous la laisser dans ses deux versions, l'anglaise et la française?

Mme Stoddart : Oui; elle a été envoyée au président du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

Le sénateur Fraser : Madame Stoddart, bon retour parmi nous. Je pars du point de vue que la fraude électorale est plus facile, et par conséquent peut-être plus répandue au Canada que nous voulons bien le croire.

Au cours de diverses campagnes électorales depuis mon entrée en poste comme sénateur, je me suis assise de façon quotidienne pour faire des appels, en travaillant à partir de la liste électorale. Chaque page, en moyenne, contenait le nom d'au moins une personne décédée ou déménagée. Parfois, quand vous appelez

and says, "My husband died 10 years ago and I have been trying to get his name off this list forever, and they will not take his name off the list."

Obviously, somewhere in the vast realm of Canada, some person of less than honest intent could use that information and turn up pretending to be John Jones at the polls, and I cannot believe that does not happen. Similarly, with all the cards that are sent out to voters, many of whom have moved, particularly in urban settings, all you need to do is say, "John Jones does not live here anymore, I will just vote in the name of John Jones or get someone I know to do so."

The problem, obviously, is that no one can know how real the problem is in practice. Certainly, it seems to me that there are vast opportunities there for the system to be abused. I do not think I am telling any secrets to the few dishonest Canadians who would want to do that.

I was initially persuaded that we probably did need quite rigorous identity checking procedures. The arguments about identity theft are interesting, and the date of birth question is obviously of great concern.

My attention then turned to the new identifier. You raised the possibility that it could be in the social insurance number. Although the bill is not strictly clear on this, I do not think it could be because what it actually says is the registered electors must also contain for each elector a unique, randomly generated identifier that is assigned by the Chief Electoral Officer. Of course, the Chief Electoral Officer is not the one who assigns you your social insurance number. It seems to me it would have to be something new if it were to be the Chief Electoral Officer who assigns it. However, the proposition is for this identifier to be not only on the register but also on the list. I do not find anywhere in this bill any provision that the elector should know what his or her identifier is.

I have two questions. First, if the elector does not know and does not have any document saying this is your permanent identifier number that you will take with you wherever you move in Canada; is that not in some way wrong, a denial of that person's right to know what the government knows about that person?

If the person does have a number, does it have to be accompanied by a card or some other document? If so, does that open the door to privacy abuses? Do you see where I am going?

I am quite confused about all of this. I would like us to write to the Chief Electoral Officer and get answers to some of these questions about his intentions.

In the meantime, Ms. Stoddart, could you comment on these various conundra?

à un numéro et que vous demandiez à parler à John Jones, Mme Jones devenait très fâchée et disait que son mari était décédé dix ans plus tôt, qu'elle avait tenté de faire retirer définitivement son nom de cette liste, mais qu'on ne semblait pas vouloir le faire.

De toute évidence, quelque part dans le vaste royaume du Canada, une personne quelque peu mal intentionnée pourrait utiliser cette information et se présenter à un bureau de scrutin en prétendant être John Jones — et je ne peux croire que cela n'arrive jamais. De la même façon, avec toutes les cartes qui sont envoyées aux électeurs, dont beaucoup sont déménagés, particulièrement dans les centres urbains, il suffit de se dire : « John Jones n'habite plus ici; je vais tenter de voter sous son nom, ou permettre à quelqu'un que je connais de le faire. »

Le problème, bien évidemment, c'est que personne ne peut savoir dans quelle mesure le problème est réel, en pratique. Il est certain qu'il me semble y avoir d'innombrables possibilités d'abuser du système. Je ne pense pas révéler de secret aux quelques Canadiens malhonnêtes qui voudraient le faire.

Au départ, j'étais convaincu qu'il nous faudrait probablement des procédures assez rigoureuses de vérification de l'identité. Les arguments posés au sujet du vol d'identité sont intéressants, et la question de la date de naissance est, de toute évidence, très préoccupante.

Mon attention s'est ensuite tournée vers le nouvel identificateur. Vous avez soulevé la possibilité qu'il puisse être dans le numéro d'assurance sociale. Bien que le projet de loi ne soit pas très clair là-dessus, je ne pense pas que ce soit possible, parce que ce qu'il dit, c'est que les électeurs inscrits doivent aussi avoir, chacun, un identificateur unique et généré de façon aléatoire qui est assigné par le directeur général des élections. On sait que ce n'est pas le directeur général des élections qui assigne le numéro d'assurance sociale. Il me semble que ce devrait être quelque chose de nouveau si c'est le directeur général des élections qui doit l'assigner. Toutefois, la proposition veut que cet identificateur ne soit pas seulement sur le registre, mais aussi sur la liste. Je ne trouve nulle part dans ce projet de loi de clause signifiant que l'électeur doit connaître son identificateur.

J'ai deux questions à poser. Tout d'abord, si l'électeur ne connaît pas son identificateur et qu'aucun document n'exige qu'il porte son identificateur permanent sur lui où qu'il aille au Canada, n'y a-t-il pas quelque chose qui ne va pas, un déni du droit de cette personne de savoir ce que le gouvernement sait à son sujet?

Si la personne a un numéro, est-ce qu'il doit être présenté avec une carte ou un autre document quelconque? Dans l'affirmative, est-ce que cela ouvre la porte à des abus des renseignements personnels? Voyez-vous où je veux en venir?

Je suis plutôt confus avec tout cela. J'aimerais bien que nous écrivions au directeur général des élections pour obtenir des réponses à certaines de ces questions sur ses intentions.

Entre-temps, madame Stoddart, pourriez-vous commenter un peu ces diverses énigmes?

Ms. Stoddart: I think there are a couple of conundra. The answer to them is very important, and we do not see the answers to some of these questions that are being raised.

Elections Canada is subject to the Privacy Act. Although we have not thought about it or had to deal with it, I do not see why Canadians would not have access to that personal information.

I will ask Ms. Campbell to talk about that particular legal issue. I would think voters should be able, but I am not sure.

Lisa Campbell, Senior Legal Counsel, Legal Services, Office of the Privacy Commissioner of Canada: Good morning, senators. You raise a good point.

The draft legislation is unclear as to the purpose of this unique identifier. Precisely that if it is not shared with electors, then what is the purpose of it? How is it used to verify identity? The purpose of it is not clear to us.

We raised serious concerns that if it exists and contains the key to all of that personal information, then it is very important to see what it is used for, how it is stored and to whom it is released. It would be like an access key to date of birth, gender, all mailing addresses and your full name. We are concerned about that, and clarification is needed as to its use.

With respect to the other point that I think you raised, we are saying that with the provisions for requirements to provide photo identification, there is no need for the release of date of birth further than it already exists in the National Register of Electors. Does that address your question?

Senator Fraser: Yes it does. I am starting to think that the photo identification should do the trick, particularly if it includes the address. This is all extremely interesting.

The Chairman: The Chief Electoral Officer reached the same conclusion. The problem is what if you are a homeless person and you do not have a driver's licence or something that has photo identification? What happens then?

Ms. Campbell: I think the draft legislation actually provides for those situations, persons who are either homeless or in transit. There are alternate situations.

The Chairman: Can they be vouched for?

Ms. Campbell: Yes.

Senator Jaffer: Mr. Anderson, in the last Quebec election, there was the issue of women who covered their faces with veils. The province was clear that the women would have to uncover their faces in order to be identified and so have the right to vote. I think you would have a greater problem in Ontario if you decide to do that. Have you thought about that issue? How will you handle it?

Mme Stoddart : Je pense qu'il y a plusieurs énigmes. Leur résolution est très importante, et nous ne connaissons pas la réponse à certaines de ces questions qui sont soulevées.

Élections Canada est assujéti à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Bien que nous n'ayons pas réfléchi à la question, et que nous n'ayons pas eu à composer avec ce genre de situation, je ne vois pas pourquoi les Canadiens n'auraient pas accès à ces renseignements personnels.

Je vais demander à Mme Campbell de parler de cet aspect juridique particulier. Je pense que les électeurs devraient pouvoir y accéder, mais je n'en suis pas sûre.

Lisa Campbell, conseillère juridique principale, Services juridiques, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada : Bonjour sénateurs. Vous avez soulevé un bon élément.

Le projet de loi n'énonce pas clairement l'objet de cet identificateur unique. Plus précisément, s'il n'est pas communiqué aux électeurs, à quoi sert-il? Comment peut-il servir à vérifier l'identité? Nous n'en voyons pas clairement l'objet.

Nous avons exprimé le sérieux argument que s'il existe et s'il contient la clé de tous les renseignements personnels, il est très important de savoir à quoi il sert, comment il est stocké, et à qui il est révélé. Ce serait comme une clé d'accès à la date de naissance, au sexe et à l'adresse postale, ainsi qu'au nom au complet. Cela nous préoccupe, et nous avons besoin d'éclaircissement quant à l'utilisation qui en serait faite.

En ce qui concerne l'autre sujet que, je crois, vous avez soulevé, ce que nous disons c'est qu'avec l'obligation de présenter une pièce d'identité avec photo, il n'est pas nécessaire de déclarer la date de naissance, qui est déjà inscrite dans le registre national des électeurs. Est-ce que cela répond à votre question?

Le sénateur Fraser : Oui. Je commence à penser que la pièce d'identité avec photo devrait faire l'affaire, surtout si elle comporte une adresse. Tout cela est extrêmement intéressant.

Le président : Le directeur général des élections est parvenu à la même conclusion. Le problème, c'est qu'est-ce qu'on fait si on est sans abri et qu'on n'a pas de permis de conduire ou quelque chose qui peut constituer une pièce d'identité avec photo? Qu'arrive-t-il?

Mme Campbell : Je pense que le projet de loi prévoit ce genre de situations, pour les personnes sans abri ou en transit. Il y a d'autres situations possibles.

Le président : Est-ce qu'on peut se porter garant pour elle?

Mme Campbell : Oui.

Le sénateur Jaffer : Monsieur Anderson, lors des dernières élections au Québec, il y a eu le problème des femmes qui se couvrent le visage de leur voile. La province a clairement dit que ces femmes devraient découvrir leur visage pour être identifiées et pouvoir se prévaloir de leur droit de vote. Je pense que vous auriez un plus grand problème en Ontario si vous décidiez d'en faire autant. Est-ce que vous avez pensé à ce problème? Comment allez-vous composer avec lui?

Mr. Anderson: No, we have not thought about that issue. Not that we are not interested, but it has not presented itself to us yet. In our conversations with the Chief Electoral Officer, we had not spent time on that issue. I am sorry, but I do not have a useful answer for you.

Senator Jaffer: Perhaps we can start the dialogue in the sense that with respect to photo identification, if a woman comes to vote but her face is covered, I guess you will have to think about how you will handle that. Do I understand you correctly?

Mr. Anderson: Yes. Ms. Stoddart brought that to my attention before we came here this morning. It is not something we have worked on. Therefore, I am sorry that I cannot present you useful information, but I thank you for sending something back the other way. It is something that I will take home for our office to consider.

The Chairman: That is an extremely important question, Senator Jaffer. Thank you.

Senator Joyal: Welcome to all the witnesses.

In answer to a question from the chair, you avoided pronouncing on how much weight should be given to the recommendations you made to improve the bill. The chair cited regulation as an option.

Clause 5 of the bill, at page 2, which amends subsections 45(1) to (3) of the Canada Elections Act, reads:

(1) By November 15 in each year, the Chief Electoral Officer shall send to the member for each electoral district and, on request, to each registered party that endorsed a candidate in the electoral district in the last election, a copy in electronic form — taken from the Register of Electors — of the lists of electors for the electoral district.

There is an obligation for the Chief Electoral Officer to send, in electronic form, the list of electors.

Further, in proposed subsection 45(2):

The lists of electors shall set out each elector's surname, given names, civic address and mailing address, date of birth and the identifier that is assigned to the elector . . .

I repeat, "The lists of electors shall . . ." In other words, it is an obligation. It is difficult to understand that by regulation we will amend the obligation of the Chief Electoral Officer. That seems to me to be quite obvious. In Law 101, you learn that you cannot change by regulation what is in a statute. If we were to avoid the distribution of dates of birth, for instance, we would have to amend the bill. I do not think there are two ways to do that.

Ms. Stoddart: I think you have answered your own question, senator. We all understand that regulations cannot amend the substantive law.

I do not know what regulation power is attached to the Canada Elections Act, but it might be possible to spell out some of the things that Mr. Anderson was talking about in Ontario, that is,

M. Anderson : Non, nous n'avons pas pensé à ce problème. Ce n'est pas qu'il ne nous intéresse pas, mais il ne s'est pas encore présenté pour nous. Dans nos entretiens avec le directeur général des élections, nous n'avons pas consacré de temps à cette question. Je regrette, mais je n'ai pas de réponse utile à vous donner.

Le sénateur Jaffer : Peut-être pouvons-nous commencer le dialogue en disant que, en ce qui concerne les pièces d'identité avec photo, si une femme vient voter avec le visage couvert, je suppose que vous devrez réfléchir à la manière dont vous réglerez cela. Est-ce que je vous comprends bien?

M. Anderson : Oui. Mme Stoddart m'en a parlé ce matin, avant notre venue. Nous n'avons pas examiné cette question. Par conséquent, je regrette de ne pas pouvoir vous fournir de renseignement utile, mais je vous remercie pour votre proposition. Il faudra que j'en fasse part à mon bureau pour que nous y réfléchissions.

Le président : C'est une question extrêmement importante, sénateur Jaffer. Merci.

Le sénateur Joyal : Je souhaite la bienvenue à tous les témoins.

En réponse à une question du président, vous avez évité de vous prononcer sur le poids qu'il faudrait donner à la recommandation que vous avez faite d'améliorer le projet de loi. Le président a émis la possibilité de la réglementation.

L'article 5 du projet de loi, à la page 2, qui modifie les paragraphes 45(1) à 45(3) de la Loi électorale du Canada, stipule :

Au plus tard le 15 novembre de chaque année, le directeur général des élections envoie aux députés de chaque circonscription et, sur demande, à chaque parti enregistré et ayant soutenu un candidat lors de la dernière élection, une copie sous forme électronique — tirée du Registre des électeurs — des listes électorales de la circonscription.

C'est une obligation qui incombe au directeur général des élections d'envoyer la liste électorale sous forme électronique.

Plus loin, au paragraphe 45(2) qui est proposé, on lit :

Ces listes comportent, pour chaque électeur, ses nom, prénoms, adresses municipale et postale, la date de naissance ainsi que l'identificateur qui lui a été attribué [...]

Je répète « Ces listes comportent, pour chaque électeur [...] » Autrement dit, c'est une obligation. Il est difficile de croire que nous allons, au moyen d'un règlement, modifier l'obligation imposée au directeur général des élections. Cela me semble pas mal évident. Dans la Loi 101, on apprend qu'on ne peut modifier une loi avec un règlement. Si nous voulions éviter la distribution des dates de naissance, par exemple, il faudrait modifier la loi. Je ne pense pas qu'il y ait deux façons de s'y prendre.

Mme Stoddart : Je pense que vous avez répondu à votre propre question, sénateur. Nous comprenons tous qu'un règlement ne peut modifier la loi de fond.

Je ne sais pas quel pouvoir de réglementer est lié à la Loi électorale du Canada, mais il doit être possible d'y intégrer certaines des choses dont parlait M. Anderson en Ontario,

guidelines and the conditions under which this information is shared and, in greater detail, with whom. That is probably all that could be done with regulations, if such regulation power exists.

The Chairman: That was my question as well, and that was your earlier response.

Senator Joyal: Let me take a step further in that direction. Clause 9, on page 4 of the bill, amends section 55 of the Canada Elections Act. It states:

(1) The Chief Electoral Officer may enter into an agreement with any body responsible under provincial law for establishing a list of electors

Note “. . . may enter into an agreement”

Proposed subsection (2) states:

The Chief Electoral Officer shall include in the agreement conditions regarding the use and protection of personal information given under the agreement.

Therefore, when the Chief Electoral Officer makes an agreement with a province, he can restrict the use of the list by imposing conditions, but when he gives the list to a registered federal party, a candidate or an MP, he cannot, according to this statute, impose the same kind of restrictions.

Your suggestion is to impose restrictions on the use of the data in the way that Ontario is doing, which is a fair compromise. The date of birth, for instance, is given for the purpose of drafting the list, but when the list is given to a candidate or a party, it is omitted. That date is merely for the purpose of drafting the list in the Office of the Chief Electoral Officer.

That will limit the risk of identify theft and retain the protection of reasonableness under section 1 of the Charter, that being that you take measures proportionate to the objective you want to meet.

It seems to me that proposed section 55 is good policy, but proposed section 45 seems not to give the same protection to Canadian electors when the list is used at the federal level versus when it is used at the provincial level. We would have to reconsider that approach in order to give effect to your recommendation, but I do not see how we could do that with regulations. The statute is clear about restricting the ability of the Chief Electoral Officer to pass on the information he has received to a party or a candidate.

Ms. Stoddart: I cannot but agree with you, senator. It is for specialists to look at the extent of regulation-making power. However, the principle is that whatever is set out in the act cannot be substantially modified by regulations.

c'est-à-dire des lignes directrices et les conditions dans lesquelles ces renseignements sont partagés et, de manière plus détaillée, avec qui. C'est probablement tout ce que nous pourrions faire avec le règlement, si toutefois un tel pouvoir de réglementer existe.

Le président : C'est aussi une question que j'ai posée, et c'est la réponse que vous avez fournie.

Le sénateur Joyal : Allons encore plus loin. L'article 9, à la page 4 du projet de loi, modifie l'article 55 de la Loi électorale du Canada. Il stipule :

Le directeur général des élections peut conclure avec tout organisme chargé, au titre d'une loi provinciale, d'établir une liste électorale [...]

Remarquez « [...] peut conclure [...] »

Le paragraphe 2 qui est proposé stipule :

Il assortit l'accord de conditions relatives à l'utilisation et à la protection des renseignements personnels communiqués.

Par conséquent, quand le directeur général des élections conclut une entente avec une province, il peut restreindre l'utilisation de la liste en imposant des conditions, mais quand il donne la liste à un parti fédéral enregistré, un candidat ou un député, il ne peut, d'après cette loi, imposer le même type de restrictions.

Vous suggérez d'imposer des restrictions sur l'utilisation des données comme le fait l'Ontario, ce qui est un juste compromis. La date de naissance, par exemple, est fournie aux fins d'établissement de la liste, mais quand la liste est remise à un candidat ou à un parti, elle en est omise. Cette date ne sert qu'à l'établissement de la liste au Bureau du directeur général des élections.

Ceci limitera le risque de vol d'identité et maintiendra la protection de l'élément raisonnable, conformément à l'article 1 de la Charte, c'est-à-dire qu'on adopte les mesures proportionnelles à l'objectif que l'on vise.

Il me semble que l'article 55 qui est proposé est une bonne politique, mais l'article 45 ne semble pas offrir la même protection aux électeurs canadiens quand la liste est utilisée au niveau fédéral comparativement à quand elle est utilisée au niveau provincial. Il nous faudrait revoir cette approche pour réaliser votre recommandation, mais je ne vois pas comment nous pourrions le faire au moyen du règlement. La loi est claire en ce qui concerne la restriction de la capacité du directeur général des élections de transmettre à un parti ou à un candidat les renseignements qu'il a reçus.

Mme Stoddart : Je ne peux qu'être d'accord avec vous, sénateur. C'est aux spécialistes qu'il revient de se pencher sur l'envergure du pouvoir de réglementation. Cependant, le principe, c'est que quoi qu'il y ait dans la loi, ce ne peut être changé en profondeur par règlement.

Senator Joyal: My last question is about the increased penalties that both Mr. Anderson and you have mentioned, Ms. Stoddart. The federal penalty is the lightest in Canada.

Clause 10(2) of the bill amends section 56 of the Canada Elections Act. It says that it is an offence to use the electoral list improperly. That is covered by section 485 of the act, which states:

(1) Every person who contravenes paragraph 56(e) . . . is guilty of an offence.

Section 500(1) of the act provides:

Every person who is guilty of an offence under any of subsections 484(1) . . . is liable on summary conviction to a fine of not more than \$1,000

It seems to me that we cannot change the penalty through regulations either. We would have to amend the Canada Elections Act in order to prevent identity theft in the way you have indicated, that is, that it is an additional risk based on the information given in the new elections act. I do not see how we could, by regulation, increase the level of penalty provided for in the act at sections 487 and 500 in relation to clause 56 that creates the offence per se.

What level of penalty would you consider a sufficient deterrent for people who would have access to the electoral list, including, as Senator Fraser said, anyone entering the headquarters of a candidate to volunteer?

Ms. Stoddart: I do not want to substitute myself into the role of the Senate, which is to suggest substantive legislative reforms. In mentioning that, I simply wanted to bring to your attention the fact that in this draft legislation there are very low-level sanctions.

I have not looked in greater detail at what an appropriate level of fine would be, but I believe that with the proliferation of identify theft we should increase fines from \$1,000 to a very high amount. This is a huge social problem. We have not made a detailed study, but in some provinces some types of misuse of electoral information are punishable by fines of up to \$50,000.

I bring to your attention that a \$1,000 fine is not a serious deterrent to obtaining a complete set of information, particularly in electronic form.

Senator Joyal: Could you provide us with the fines impossible at the provincial level?

Ms. Stoddart: Yes.

Carman Baggaley, Senior Strategic Policy Analyst, Office of the Privacy Commissioner of Canada: Briefly, we did a comparison of some of the other statutes. The maximum penalty is from Alberta, which is \$100,000. British Columbia and Manitoba both have maximum fines of \$10,000 and in B.C., there is a

Le sénateur Joyal : Ma dernière question concerne les pénalités accrues dont vous avez parlé, madame Stoddart, et aussi monsieur Anderson. La pénalité fédérale est la plus légère au Canada.

Le paragraphe 10(2) du projet de loi modifie l'article 56 de la Loi électorale du Canada. Il érige en infraction l'utilisation de la liste électorale de manière non appropriée. C'est à l'article 485 de la loi, qui stipule :

(1) Commet une infraction quiconque contrevient à l'alinéa 56e) [...]

L'article 500(1) de la loi stipule :

Quiconque commet une infraction visée à l'un ou l'autre des paragraphes 484(1) [...] est passible [...] d'une amende maximale de 1 000 \$ et [...]

Il me semble qu'on ne peut pas non plus modifier l'amende au moyen du règlement. Il nous faudrait modifier la Loi électorale du Canada pour prévenir le vol d'identité du genre dont vous avez parlé, c'est-à-dire que c'est un risque additionnel, à en juger par les renseignements que contient la nouvelle Loi électorale du Canada. Je ne vois pas comment nous pourrions, par règlement, augmenter la pénalité prévue dans la loi aux articles 487 et 500 relativement à l'article 56 qui crée l'infraction en tant que telle.

Quel genre de pénalité jugeriez-vous suffisante pour dissuader les gens qui ont accès à la liste électorale, y compris, comme le disait le sénateur Fraser, quiconque a accès au quartier général d'un candidat à titre de bénévole?

Mme Stoddart : Je ne voudrais pas prendre le rôle du Sénat, qui devrait suggérer des réformes législatives en profondeur. En disant cela, je voulais seulement porter à votre attention le fait que ce projet de loi comporte des sanctions de très faible niveau.

Je n'ai pas étudié plus en profondeur ce que serait une amende appropriée, mais je crois qu'avec la prolifération de vols d'identité, nous devrions augmenter les amendes de 1 000 \$ à un montant nettement plus élevé. C'est un problème social énorme. Nous n'avons pas fait d'étude détaillée, mais dans certaines provinces, certains types d'utilisations malveillantes des renseignements électoraux sont passibles d'amendes allant jusqu'à 50 000 \$.

J'aimerais porter à votre attention le fait qu'une amende de 1 000 \$ n'est pas un élément véritablement dissuasif comparativement à l'obtention de toute une série de renseignements, particulièrement en format électronique.

Le sénateur Joyal : Pourriez-vous nous indiquer les amendes imposées au niveau provincial?

Mme Stoddart : Oui.

Carman Baggaley, analyste principal de recherche stratégique, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada : Très brièvement, nous avons fait une comparaison avec certaines autres lois. C'est l'Alberta qui impose l'amende maximale, 100 000 \$. La Colombie-Britannique et le Manitoba imposent

prison term of up to two years. At least three Western provinces, coincidentally, have very significant fines of up to \$100,000. We can provide you with this information in writing.

Ms. Stoddart: We can table this information, honourable senator. It is in one official language but, if it will be of use to the committee, we could do that immediately.

Mr. Anderson: You will see on that chart that in the Ontario version of the Elections Act the fine is \$5,000. I cannot recommend a good number, but I can tell you that it has been only a few years since Ontario passed legislation for the protection of personal health information. Here we are looking at personal information of Ontarians, of Canadians, and asking, what happens when information is misused? You find in that health legislation that the Ontario legislature thought that \$50,000 fines were an important feature.

Senator Mahovich: I wish to thank the witnesses for appearing here today.

Whatever happened, to identifying people by their fingerprints? Is there any electoral system in the world that uses the fingerprint, or is that too private?

Ms. Stoddart: I will perhaps give a quick answer, and Commissioner Anderson may have other things to add.

I hope we do not move to an electoral system that makes use of our fingerprints. As Privacy Commissioner, I have increasing concerns about the number and type of identifiers that we will have to use to go about our everyday business, and our everyday business, in my opinion, includes voting. Each of those identifiers, in turn, can usually be trumped by some new technological advance. Each of those technological identifiers like fingerprints has its own problems of false positives and false negatives. You can get the wrong person voting on the prints, or you can get the right person who may not feel too well that day and whose fingerprint is just a bit different not being able to vote. Although it seems interesting, I think that we should be very wary of those kinds of approaches.

Mr. Anderson: You asked if any jurisdictions in the world use that method. I have not done any research on it, but I am sure many of you have seen there are places that do use fingerprints and other markers to note when people have voted. I thought in some senses this was to put an impression on the finger so that it is not only the leaving of the fingerprint, but if someone came back to vote twice, you would see there was already a mark on the finger. There was some sort of stain or identity which brings you back, Senator Fraser, to this notion of fraud.

une amende maximale de 10 000 \$ et la Colombie-Britannique prévoit une peine d'emprisonnement maximale de deux ans. Au moins trois provinces de l'Ouest, soit dit en passant, ont des amendes très importantes, pouvant aller jusqu'à 100 000 \$. Nous pouvons vous fournir ces renseignements par écrit.

Mme Stoddart : Nous pouvons vous remettre ces renseignements, honorables sénateurs. Les documents sont dans une seule langue officielle, mais s'ils peuvent être utiles au comité, nous pouvons vous les remettre immédiatement.

M. Anderson : Vous verrez sur ce graphique que dans la version ontarienne de la Loi électorale, l'amende est de 5 000 \$. Je ne peux recommander de chiffre valable, mais je peux vous dire que cela ne fait que quelques années que l'Ontario a adopté une loi pour la protection des renseignements personnels sur la santé. Ici, nous regardons les renseignements personnels des Ontariens, des Canadiens et nous nous demandons qu'arrive-t-il quand ces renseignements sont utilisés de façon malveillante? On constate dans cette loi sur la santé que l'assemblée législative de l'Ontario jugeait qu'une amende de 50 000 \$ était une caractéristique importante.

Le sénateur Mahovich : Je tiens à remercier les témoins d'être ici aujourd'hui.

Qu'est-il advenu de l'identification des personnes au moyen de leurs empreintes digitales? Existe-t-il au monde un système électoral qui utilise les empreintes digitales, ou est-ce trop personnel?

Mme Stoddart : Peut-être puis-je répondre rapidement, et le commissaire Anderson pourrait avoir quelque chose à ajouter.

J'espère bien que nous n'adopterons jamais un système électoral qui utilise nos empreintes digitales. En ma qualité de commissaire à la protection de la vie privée, je m'inquiète de plus en plus du nombre de types d'identificateurs que nous devrons utiliser dans notre quotidien et le quotidien, à mon avis, inclut vote. Chacun de ces identificateurs, à son tour, peut généralement être déjoué par quelques nouveaux progrès technologiques. Chacun de ces identificateurs technologiques, comme les empreintes digitales, pose ses propres problèmes de faux positif et de faux négatif dans les résultats. On peut avoir une personne qui vote avec les empreintes de quelqu'un d'autre, ou on peut aussi avoir le véritable propriétaire des empreintes qui ne se sent pas tellement bien ce jour-là et ses empreintes sont un peu différentes et il sera empêché de voter. Bien que cela semble intéressant, je pense que nous devrions prendre garde à ce type d'approche.

M. Anderson : Vous avez demandé si d'autres compétences dans le monde utilisaient cette méthode. Je n'ai pas fait de recherche sur le sujet, mais je suis sûr que vous êtes nombreux à avoir vu qu'il y a des endroits qui utilisent les empreintes digitales et d'autres marqueurs pour indiquer quand les citoyens ont voté. J'ai pensé que ce pouvait être, entre autres, pour mettre une marque sur le doigt, de manière à ce que non seulement, on laisse une empreinte, mais si quelqu'un revient voter une deuxième fois, on devrait voir qu'il y a déjà une marque sur son doigt. Il y avait une espèce de tache ou d'identité, ce qui nous ramène, sénateur Fraser, à cette notion de fraude.

Going into the fingerprint area, the problem with this, honourable senators, is that the fingerprint itself, as Commissioner Stoddart has said, has a lot of issues about accuracy — the actual biometric and how it is used and how you press it.

Senator Mahovlich: Do the police not use it as identification?

Mr. Anderson: Criminal lawyers at trials also spend a lot of time on this because there accuracy issues are involved with this type of identification. I follow your train of thought, but it takes us to a different station.

In order to try to deal with the issue of the straight biometric, you move to a biometric template. Once you go to a biometric template and you can reliably and accurately reproduce the fingerprint, the next feature will be a scanner at a poll booth and so on. At that point, the issue of using the fingerprint for identification and authentication means that you move the information against a database. I am sure that Commissioner Stoddart would say, "Oh oh, a database." You have to now ensure the accuracy of the database and the accuracy of the reading over. You start into what we talk about at airports with scanning passports and all this stuff about false positives and false negatives. Are we getting the right readings? We get into biometric encryption and encrypted biometrics, and it becomes evermore tricky and costly. It is an idea that people are trying, but I think it has problems.

Senator Jaffer: I am originally from a jurisdiction where people used to put their fingerprint, but those are people who could not read. That was not a fingerprint, just a press of your thumb because you could not sign. That is very different from a fingerprint.

Mr. Anderson: Yes.

Senator Bryden: In your opinion, will this bill encourage greater voter participation?

Ms. Stoddart: I am not a specialist on voter participation. I think the Chief Electoral Officer could perhaps come back and tell you about voter participation.

I did raise the question that if Canadians feel unsure about what their personal information will be used for, and into whose hands it is travelling in the electoral process, it would certainly do nothing to encourage their confidence in the system.

Mr. Anderson: In Ontario, a person can have himself or herself removed from both the permanent register and the voter's list and still vote. If you were not comfortable having your information sitting there, you can have it removed. There is a system for doing that. You can come to the polling station and show some identification and vote. You do not lose the right to vote. That would be of concern to me is if there was sufficient

Puisque l'on parle d'empreinte digitale, le problème avec ceci, honorables sénateurs, c'est que l'empreinte elle-même, comme le disait la commissaire Stoddart, pose beaucoup d'incertitudes au plan de la précision — l'empreinte biométrique elle-même, son utilisation et la manière de l'obtenir.

Le sénateur Mahovlich : Est-ce que la police les utilise pour l'identification?

M. Anderson : Les avocats au criminel, lors des procès, y consacrent aussi beaucoup de temps parce que ce type de procédé d'identification pose des problèmes de précision. Je suis votre pensée, mais elle nous mène à des conclusions différentes.

Pour tenter de régler le problème de l'identificateur biométrique direct, on adopte un modèle biométrique. Une fois qu'on a un modèle et qu'on peut être sûr de pouvoir reproduire fidèlement l'empreinte, l'étape suivante, c'est la présence d'un scanner au bureau de scrutin, et cetera. À ce point-là, le problème que pose l'utilisation des empreintes pour l'identification et l'authentification, c'est que l'on compare les données que l'on a à celles d'une base de données. Je suis sûr que la commissaire dirait « Oh oh, une base de données ». Il faut alors s'assurer de la précision de la base de données et du balayage. Ici, on entre dans le sujet des aéroports, où les passeports sont passés au scanner, et tous ces ennuis que posent les résultats donnant des faux positifs et des faux négatifs. Les lectures sont-elles bonnes? On entre dans la sphère de l'encodage biométrique, des données biométriques codées, et tout cela devient très compliqué et très coûteux. C'est une idée qui est mise à l'épreuve, mais je pense qu'elle comporte des problèmes.

Le sénateur Jaffer : Je suis originaire d'une circonscription dont les citoyens pouvaient donner leurs empreintes, mais c'était pour les gens qui ne savaient pas lire. Ce n'était pas une empreinte digitale, juste une pression sur le pouce pour ceux qui ne pouvaient signer. C'est différent d'une empreinte digitale.

M. Anderson : Oui.

Le sénateur Bryden : À votre avis, est-ce ce projet de loi encouragerait plus d'électeurs à voter?

Mme Stoddart : Je ne suis pas une spécialiste de la participation des électeurs. Peut-être le directeur général des élections pourrait-il revenir vous parler de la participation des électeurs.

J'ai bien soulevé la question que si les Canadiens ne se sentent pas trop sûrs de ce à quoi serviront leurs renseignements personnels et entre quelles mains ils passeront lors du processus électoral, cela ne fera certainement rien pour stimuler leur confiance dans le système.

M. Anderson : En Ontario, quelqu'un peut faire enlever son nom du registre permanent et de la liste électorale et quand même voter. Si on n'est pas à l'aise de savoir que les renseignements sur nous se trouvent dans ces documents, on peut les en faire supprimer. Il existe un mécanisme pour le faire. On peut se présenter au bureau de scrutin et produire une pièce d'identité quelconque, et voter. On ne perd pas le droit de vote. Ce qui

concern from voters that they decided to remove their names and just show up at the polling station. If you had to authenticate person after person, that would become a problem.

Senator Bryden: I want to follow up on that, because I think Senator Jaffer raised that last night. We had a video conference from Jim Quail from Vancouver, Ms. Campbell, who indicated that people can go to the polls and be vouched for. Both Senator Jaffer and Mr. Quail discussed fact that one person can vouch for only one person. Under these amendments, you cannot vouch for more than one person. That dramatically prejudices the homeless, the poor, the elderly and persons in homes suffering with physical disabilities. The example was given that there are people who run soup kitchens and food banks and who deal with homeless and poor people all the time and know them very well. Those people who do that would not be able to go, under this bill, with 10 of those people and say, "Yes. I meet these people every day, and they are who they say they are."

I think the conclusion that was drawn is that it is probably a violation of our Charter of Rights and Freedoms to deny people the opportunity to vote simply because of the way the bill is drafted. However, the fact is that it always appears to adversely affect the people who are most at risk, whether through poverty, disability or homelessness and so on. These tools that we draft to make sure that no one ever makes a mistake, that no one ever defrauds the system by voting the name of someone off a tombstone, affect the most vulnerable in our society.

In that situation, Ms. Campbell, have you found anything in these amendments and in this legislation that would allow those people to vote in the manner that they used to vote?

Ms. Campbell: Senator Bryden is right. Section 143 provides that people who do not have suitable identification can take a prescribed oath, provided they are vouched for by another person. It also provides there cannot be serial vouching. In other words, you cannot vouch for more than one person. The situation you raise is a problem and it is a problem for voter turnout and the people who are socio-economically disadvantaged. It is not so much a privacy issue as we view it, but definitely a socio-economic issue.

The Chairman: Ms. Stoddart, Mr. Anderson, Mr. Baggaley and Ms. Campbell, thank you very much for your presentations. They have been useful, helpful and informative. On behalf of the committee I would like to thank you very much for coming here and presenting.

Honourable senators, for our second panel, we have with us from the National Anti-Poverty Organization, NAPO, Mr. Rob Rainer, Executive Director and the Director Ms. Cindy Buott. NAPO is a non-profit, non-partisan association that represents the interests of low-income people in Canada. A volunteer board

m'inquiéterait, ce serait que beaucoup d'électeurs méfiants décident de faire supprimer leurs noms de la liste et se présentent pour voter au bureau de scrutin. S'il fallait vérifier l'authenticité de l'identité de tout le monde un par un, cela pourrait poser un problème.

Le sénateur Bryden : J'aimerais insister là-dessus, parce que je pense que c'est ce dont parlait le sénateur Jaffer hier soir. Nous avons eu une vidéoconférence avec Jim Quail de Vancouver, Mme Campbell, qui a dit que les électeurs peuvent se faire accompagner de personnes qui se portent garantes pour eux. Le sénateur Jaffer et M. Quail ont parlé du fait qu'on ne peut pas se porter garant pour plus d'une personne. C'est nettement en défaveur des sans-abri, des pauvres, des personnes âgées et des pensionnaires de foyers qui souffrent de handicaps physiques. On a donné l'exemple de personnes qui tiennent des soupes populaires et qui fréquentent ainsi continuellement des sans-abri et des pauvres, et qui les connaissent très bien. En vertu de ce projet de loi, ces gens-là ne pourraient pas se présenter accompagnés de dix sans-abri et dire « Oui, je vois ces personnes tous les jours, et elles sont bien qui elles disent être ».

Je pense que la conclusion qui a été tirée, c'est que c'est probablement une infraction aux droits et libertés protégés par la Charte que de nier aux citoyens leur droit de voter rien qu'à cause du libellé de la loi. Cependant, le fait reste que cela ne semble toujours avoir d'effet préjudiciable que sur les personnes les plus à risque, que ce soit parce qu'elles sont pauvres, handicapées ou sans abri, ou autre chose encore. Ces outils que nous inventons pour nous assurer que personne ne fasse d'erreur, que personne ne fraude le système en votant au nom d'une personne dont le nom a été pris sur une pierre tombale, sont au détriment des plus vulnérables de notre société.

Cela dit, madame Campbell, y a-t-il, dans ces amendements ou dans ce projet de loi, une disposition qui permet à ces personnes de voter comme elles l'ont fait dans le passé?

Mme Campbell : Le sénateur Bryden a raison. D'après l'article 143, les personnes qui ne sont pas munies de pièces d'identité adéquates peuvent prêter le serment prescrit, si elles sont accompagnées d'un répondant. Toutefois, la pratique des répondants en série est interdite. Autrement dit, une personne ne peut répondre de plus d'un électeur. La situation que vous invoquez pose des problèmes au niveau de la participation électorale, et aussi des personnes désavantagées sur le plan socioéconomique. Ce n'est pas la protection de la vie privée qui est en cause ici, mais les groupes socioéconomiquement désavantagés.

Le président : Madame Stoddart, monsieur Anderson, monsieur Baggaley et madame Campbell, vos exposés ont été fort utiles et informatifs. Au nom du comité, je tiens à vous remercier d'être venus nous rencontrer.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant passer au deuxième groupe de témoins. Nous accueillons deux représentants de l'Organisation nationale anti-pauvreté, ou l'ONAP : le directeur exécutif, M. Rob Rainer, et la directrice, Mme Cindy Buott. L'ONAP est une association non partisane

of directors from every province and territory of the country directs and governs NAPO's work. All board members are either living in poverty or have lived in poverty at some point in their lives.

Our next panellist, from the Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators, is Ms. Sharon Polsky, Policy Director. CAPAPA is dedicated to the ongoing professional development, education and expanded expertise of individuals who work in the information access and protection of privacy field.

Rob Rainer, Executive Director, National Anti-Poverty Organization (NAPO): We thank the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for this opportunity to speak to Bill C-31. I will talk briefly about NAPO and outline our general perspective on Bill C-31, and Ms. Buott will speak to several specific concerns.

We were founded in 1971. We are dedicated to poverty eradication, which is not just reduction of poverty but eradication, which we know is a distant dream but it is a dream to be maintained by a society as rich and prosperous as Canada.

We pursue our mission of poverty eradication in three main ways. First, we work to ensure that the concerns of low-income people are reflected in federal policy and decision-making. Second, we work to defend the human and economic rights of low-income people. Third, we work to assist local and regional organizations to bring the voices of low-income people in Canada to the decision-making and policy-making processes in their communities. The first two of these strategies apply to the proceedings today.

We are here to express the concerns of low-income people regarding how Bill C-31 could disenfranchise their Charter protected right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly. We are here to advocate for a more supportive approach to electoral eligibility so that those at risk of disenfranchisement become not less able but, in fact, more able to exercise their Charter protected right to vote.

NAPO is unique among national NGOs working on poverty issues. All of our board members are individuals who are currently living in poverty or who have lived in poverty. They know from personal experience what it is like to survive on levels of income that are insufficient to meet basic needs. They also know what it is like to struggle to obtain documentation of one's identity or to prove one's identity or place of residence.

NAPO was founded in 1971 to help bring the voice of people like our board members to proceedings such as this today. NAPO is concerned about issues of income security as they affect those caught up or falling through Canada's, unfortunately, torn social safety net. We are speaking, in general, of several million people whose incomes fall far below, just below, or at just above the informal so-called "poverty lines" in Canada. Visible expressions

sans but lucratif qui représente les intérêts des Canadiennes et des Canadiens à faible revenu. Le conseil d'administration, composé de bénévoles provenant de toutes les provinces et territoires du Canada, dirige et contrôle le travail de l'ONAP. Tous les membres du conseil vivent ou ont déjà vécu dans la pauvreté.

Nous recevons également Mme Sharon Polsky, directrice des politiques après de la Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators. La CAPAPA a pour mandat d'assurer le perfectionnement professionnel et la formation continue des personnes chargées de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

Rob Rainer, directeur exécutif, Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) : Nous tenons à remercier le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles de nous avoir invités à commenter le projet de loi C-31. Je vais vous dire quelques mots au sujet de l'ONAP et vous exposer brièvement nos vues sur le C-31. Mme Huot va vous parler de points plus précis.

L'ONAP a été fondée en 1971. Elle a pour mandat d'éliminer la pauvreté, pas seulement de la réduire. C'est un rêve que nous espérons un jour réaliser, mais un rêve qu'un pays aussi riche et prospère que le Canada se doit de poursuivre.

L'ONAP concentre ses efforts sur trois fronts en vue d'éliminer la pauvreté : d'abord, elle s'assure que les politiques fédérales et les décisions prises traduisent les préoccupations des personnes à faible revenu. Ensuite, elle s'attache à défendre les droits économiques et humains des personnes à faible revenu. Enfin, elle épaula les organisations locales et régionales afin que les intérêts des Canadiens et des Canadiennes à faible revenu soient pris en considération dans les processus de décision et d'élaboration des politiques de la collectivité. Les deux premières stratégies cadrent avec le sujet à l'étude aujourd'hui.

Si nous sommes ici, c'est pour exprimer les préoccupations des personnes à faible revenu qui craignent que le projet de loi C-31 ne les prive du droit, consacré par la Charte, d'élire les représentants de la Chambre des communes ou d'une assemblée législative. Nous voulons prôner l'adoption d'une approche plus solidaire à l'égard des électeurs, pour que les personnes qui risquent d'être privées du droit de voter soient mieux à même d'exercer ce droit que leur confère la Charte.

L'ONAP est la seule ONG nationale qui s'attaque aux problèmes liés à la pauvreté. Tous les membres du conseil d'administration vivent ou ont déjà vécu dans la pauvreté. Ils savent, par expérience, ce que veut dire le fait de vivre avec un revenu qui ne permet pas de répondre aux besoins fondamentaux. Ils savent également à quel point il est difficile d'obtenir des pièces d'identité, ou des documents qui permettent d'établir son identité et sa résidence.

L'ONAP a été fondée en 1971 dans le but d'aider les personnes comme celles qui font partie de notre conseil d'administration à faire entendre leur voix. L'ONAP s'intéresse aux questions comme la sécurité du revenu qui touchent ceux qui sont pris dans les mailles du filet de sécurité sociale malheureusement déchiré du Canada, ou qui passent au travers de celles-ci. Nous nous portons à la défense des plusieurs millions de personnes dont

of the torn social safety net include the rise of food banks across Canada, from one in 1981 to about 650 today and the tragedy and absolute scandal of homelessness across the country.

We are also deeply concerned about the apparent rise in social exclusion or how some people in our society are effectively excluded from meaningful participation in the greater society due to alienating factors including, for example, poverty and the ever-widening gap in income between those at or near the top of the income strata and those at or near the bottom.

We view certain aspects of Bill C-31 through the lens of social exclusion. If it is to reach Royal Assent in its current form, we are confident and deeply concerned that it would have the unfortunate side effect, no doubt unintended but real nonetheless, of further marginalizing already heavily marginalized segments of Canadian society; namely, the homeless and other low-income citizens who could experience great difficulty in meeting the requirements of documentation for voter eligibility.

Cindy Buott, Director, National Anti-Poverty Organization (NAPO): I am Cindy Buott, and I have been an advocate for low-income people for the last 10 years, so I am involved with many different organizations such as ISAC, the Coalition for Social Justice and other organizations.

NAPO has four principal concerns about Bill C-31. They all have to do with how the bill would make it more difficult, not less difficult, for the homeless and other low-income citizens to exercise their right to vote.

We should first clarify the meaning of homelessness. Homelessness is the absence of a place to live. Those who suffer it include what have been termed the "absolute houseless" and "concealed houseless." One may think typically of the homeless as being those found sleeping on streets, in public places such as downtown urban parks or in shelters. This is because the absolute houseless are the most visible members of the houseless population; yet, it is estimated that they comprise only 20 per cent the homeless. The concealed houseless are those who are temporarily housed with friends or family because they cannot afford shelter for themselves. Without this privately offered housing opportunity, they would be living on the streets or in shelters. The concealed houseless are extremely hard to estimate because they are so hidden. They are approximately 80 per cent of the homeless people in Canada.

In Ottawa, the Alliance to End Homelessness estimates there are about 9,000 individuals who use shelters in the national capital at some point in 2006. Nearly a 2 per cent increase over the numbers estimated in 2005. The alliance estimated that 82 per cent of the people who used shelters in 2005, or about 7,260 people, were of voting age.

le revenu tombe bien en deçà, juste au-dessous ou juste au-dessus du seuil de pauvreté au Canada. Il existe des signes tangibles que le filet de sécurité sociale est déchiré : la hausse du nombre de banques alimentaires au Canada. Il n'y en avait qu'une seule en 1981. On en compte environ 650 aujourd'hui. Ajoutons à cela les sans-abri au Canada, une situation qui constitue une véritable tragédie et un scandale.

Autre sujet qui nous préoccupe profondément : l'accentuation apparente du phénomène d'exclusion sociale, ou le fait que certaines personnes sont effectivement exclues de toute participation active à la vie sociale en général, en raison de facteurs aliénants comme la pauvreté et l'écart de revenu grandissant entre ceux qui se trouvent au haut de l'échelle ou presque, et ceux qui se trouvent au bas ou presque au bas de l'échelle.

Par ailleurs, certains aspects du projet de loi C-31 encouragent l'exclusion sociale. Si le projet de loi obtient la sanction royale dans sa forme actuelle, nous croyons sincèrement qu'il va malheureusement, et c'est là un effet sans doute inattendu, marginaliser davantage les segments déjà lourdement marginalisés de la société canadienne : les sans-abris et les personnes à faible revenu qui pourraient avoir beaucoup de difficulté à respecter les exigences en matière de documentation pour pouvoir voter.

Cindy Buott, directrice, Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) : Je m'appelle Cindy Buott. Je m'occupe de défendre les intérêts des personnes à faible revenu depuis 10 ans. Je fais partie de diverses associations, dont l'ISAC et la Coalition pour la justice sociale.

Le projet de loi C-31 soulève, pour nous, quatre grandes préoccupations. Elles illustrent à quel point il va être plus difficile pour les sans-abris et les personnes à faible revenu d'exercer leur droit de vote.

Qu'entendons-nous d'abord par le sans-abrisme? Le sans-abrisme veut dire absence de logement. Il y a ce qu'on appelle le « sans-abrisme absolu » et le « sans-abrisme caché ». Quand on pense aux sans-abri, on songe aux personnes qui dorment dans la rue, dans des endroits publics comme les parcs du centre-ville, ou dans des refuges. Cette situation tient au fait que, dans le cas du sans-abrisme absolu, les personnes qui vivent dans la rue figurent parmi les sans-abri les plus visibles. Or, ils ne représenteraient que 20 p. 100 seulement de la population des sans-abri. Dans le cas du sans-abrisme caché, les personnes vivent dans des logements temporaires, chez des amis ou des membres de la famille, parce qu'ils ne peuvent se payer un logement. S'ils n'avaient pas accès à ce logement privé, ils vivraient dans la rue ou dans des refuges. Il est très difficile de calculer le nombre de personnes qui vivent ce genre de situation, car elles sont cachées. Elles comptent pour environ 80 p. 100 des sans-abri au Canada.

D'après l'Alliance pour mettre fin à l'itinérance, basée à Ottawa, environ 9 000 personnes ont eu recours à des refuges dans la capitale nationale en 2006. Il s'agit d'une hausse de près de 2 p. 100 par rapport à 2005. Parmi celles qui se sont retrouvées dans des refuges en 2005, 82 p. 100, soit environ 7 260 personnes, avaient l'âge de voter.

We can assume that homelessness is typically an acute problem in cities. It is somewhat less of a problem in small towns and rural areas where the cost of housing tends to be more affordable and where housing supports from within the community can be greater.

By extrapolating the figures for Ottawa to Canada, it can be estimated that there are approximately 250,000 people in Canada who are absolutely houseless and another one million people who are concealed houseless. Of this 1.25 million people who are houseless, based on Ottawa's percentage figure it can be estimated that approximately 1,250,000 people in Canada are homeless and of voting age. Clearly a very large number of people could be adversely affected by adjustments to the voting system that have the affect of restricting voter eligibility.

Our concern is with proposed section 143(2)(a), the requirement for photo identification. Obtaining photo identification can be financially difficult for the homeless and for low-income people. Even the cost of \$15 to \$20 to obtain a photo ID can be very difficult especially when you do not have enough money for public transportation, housing, food and those types of issues. As a low-income person and as an advocate, I have dealt with those factors myself. Without photo identification, I have experienced barriers and restrictions.

Simple things that we take for granted such as getting a library card, getting a bus ticket and staying in a hotel; any one of those things acts as a barrier. If we have to have photo ID, there will be many problems and it is another hurdle or deterrent to prevent low-income people from voting.

Our second concern is with section 143 on the provision of proof of residence in order to be termed eligible to vote. Roughly 1.25 million homeless people in Canada have a difficult and often impossible task in providing this proof. While we understand why proof of residence is important to align voters with voting districts, there should be flexibility to accommodate those with residence that is temporary, such as in the shelter system.

Use of the proposed personal, unique, identifying numbering system would help thwart the attempt of any voter, whether in permanent or temporary residence, to cast a vote in more than one riding or polling district. Often people in the shelter system do not have permanent residence or are living on the street. These people do not have any proof of residence.

A third concern is with section 143(3) is where it is specified that:

An elector may instead prove his or her identity and residence by taking the prescribed oath if he or she is accompanied by an elector whose name appears on the list of electors for the same polling division and who

Le sans-abrisme constitue un problème criant dans les villes. Il est moins percutant dans les petites villes et dans les régions rurales, où les logements ont tendance à être plus abordables et où les services de soutien l'intérieur de la collectivité sont plus nombreux.

Si nous extrapolons les chiffres de la ville d'Ottawa et que nous les appliquons à l'ensemble du Canada, nous arrivons à la conclusion suivante : le Canada compte environ 250 000 sans-abri absolus, et 1 million de sans-abri cachés. Si nous partons du principe qu'il y a 1,25 million de sans-abri, en nous fondant sur les chiffres d'Ottawa, nous pouvons conclure qu'il y a environ 1 250 000 personnes au Canada qui n'ont pas de logement et qui sont en âge de voter. Manifestement, un très grand nombre de personnes pourraient être touchées de façon négative par les changements apportés au système électoral qui auraient pour effet de restreindre le droit de vote.

Nous avons des réserves à formuler au sujet de l'alinéa 143(2)a), qui porte sur la carte-photo d'identité. Obtenir un tel document peut être problématique pour les sans-abri et les personnes à faible revenu. Débourser entre 15 ou 20 \$ pour une carte-photo d'identité peut être très difficile, surtout quand on n'a pas suffisamment d'argent pour le transport, le logement, la nourriture, ainsi de suite. J'ai moi-même vécu cette situation en tant que personne à faible revenu et intervenant. J'ai été confrontée à des obstacles parce que je n'avais pas de carte-photo d'identité.

Les choses simples que nous prenons pour acquis, soit obtenir une carte de bibliothèque ou un billet d'autobus, réserver une chambre d'hôtel, constituent des obstacles. Le fait d'exiger une carte-photo d'identité va causer de nombreux problèmes aux personnes à faible revenu. Cet obstacle va les empêcher ou les dissuader de voter.

Il y a un autre aspect de l'article 143 qui nous préoccupe : la preuve de résidence pour être admissible à voter. Environ 1,25 million de sans-abris au Canada ont de la difficulté à fournir cette preuve. Souvent, il s'agit pour eux d'une tâche impossible. Nous comprenons qu'il est important de fournir une preuve de résidence pour vérifier que la personne vit dans le district de vote. Toutefois, il faudrait faire preuve de souplesse pour tenir compte de la situation des personnes qui occupent un logement temporaire, comme un refuge.

L'utilisation du numéro d'identification personnel, tel que proposé, permettrait d'empêcher tout électeur, qui occupe un logement permanent ou temporaire, de voter dans plus d'une circonscription ou plus d'un district de vote. Souvent, les gens dans les refuges n'ont pas de résidence permanente ou vivent dans la rue. Ils n'ont pas de preuve de résidence.

Autre point qui nous préoccupe : le paragraphe 143(3), qui précise, et je cite :

Cependant, l'électeur peut également établir son identité et sa résidence en prêtant le serment prescrit, s'il est accompagné d'un électeur dont le nom figure sur la liste électorale de la même section de vote et qui, à la fois :

(b) vouches for him or her on oath in the prescribed form.

The trouble with this clause is that in many cases a prospective voter may not be able to find an eligible person from within the same polling division to vouch for him or her. We see no reason why vouching needs to be restricted to people whose name has to appear on the list of electors for the same polling division in which a prospective voter wishes to vote. If a prospective voucher can provide proof of his or her citizenship and voting age, why should that not suffice?

Our fourth concern is the provision in proposed subsection 143(5); that an elector can only vouch once for another prospective elector. We fail to perceive any rationale for this rule. If someone has been deemed qualified to vouch for one person, why should he or she be prohibited from vouching for more than one person? In each and every case the voucher must do so by oath with, presumably, stiff penalties for fraudulent participation in the electoral process.

In closing, we wish to stress the importance of Elections Canada investing as much as possible in voter enumeration process. Groups like the Alliance to End Homelessness in Ottawa have worked with Elections Canada to address the low voting rate among marginalized and homeless Canadians. A proactive approach is necessary to ensure that marginalized Canadians are aware of their right to vote and the process they must go through to register their vote. Goals should be set by Elections Canada for registering voters who do not have a fixed address but otherwise should qualify for voting.

By measuring the progress against these goals and evaluating what is working and not working in registering voters, the government can help ensure that as many citizens as possible exercise one of the most precious rights afforded to them.

Given the foregoing concern, NAPO recommends that Bill C-31 be amended to: First, eliminate the requirement for photo identification; second, to allow for anyone to vouch for the identity of another person irrespective of where the voucher himself or herself resides; and, third, to empower a given voucher to vouch for more than one individual.

Thank you for this opportunity to share our concerns and recommendations.

Sharon Polsky, Policy Director, Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators: It is my pleasure and privilege to be here, and I thank you all for inviting me to speak on behalf of the Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators, CAPAPA.

With the support of the privacy and information commissioners of Canada and of the Alberta privacy commissioner CAPAPA is developing the standards,

b) répond de l'électeur, sous serment, sur le formulaire prescrit.

Le problème qui se pose dans ce cas-ci, c'est que, souvent, un électeur éventuel ne peut trouver une personne à l'intérieur de la section de vote qui sera en mesure d'agir comme répondant. Nous ne voyons pas pourquoi seules les personnes dont le nom figure sur la liste électorale de la même section de vote peuvent agir comme répondant pour un électeur éventuel. Si un électeur éventuel peut fournir une preuve de citoyenneté et démontrer qu'il a l'âge de voter, cela ne devrait-il pas suffire?

Enfin, le paragraphe 143(5) précise qu'il est interdit à un électeur de répondre de plus d'un électeur à une élection. Si une personne a été jugée apte à agir en qualité de répondant, pourquoi ne peut-elle pas agir comme répondant pour plus d'une personne? Dans chacun des cas, le répondant doit prêter serment. Des amendes sévères sont prévues en cas de participation frauduleuse au processus électoral.

Pour terminer, il est important qu'Élections Canada consacre un maximum d'attention au processus de recensement des électeurs. Des groupes comme l'Alliance pour mettre un terme à l'itinérance, à Ottawa, ont cherché, de concert avec Élections Canada, à s'attaquer au problème du faible taux de participation électorale chez les marginalisés et les sans-abris. Une approche proactive s'impose pour faire en sorte que les Canadiens marginalisés soient conscients de leur droit de vote et des règles à suivre pour enregistrer leur vote. Élections Canada devrait fixer des objectifs en vue d'enregistrer les électeurs qui n'ont pas d'adresse permanente mais qui, autrement, devraient pouvoir voter.

En mesurant les progrès accomplis à l'aune de ces objectifs, et en ciblant ce qui fonctionne et ne fonctionne pas dans le processus d'enregistrement des électeurs, le gouvernement peut contribuer à faire en sorte que le plus grand nombre possible de citoyens exercent un des droits les plus précieux qu'ils possèdent.

Cela dit, l'ONAP recommande que trois modifications au projet de loi C-31 : éliminer l'exigence relative à la carte-photo d'identité; permettre à une personne d'agir à titre de répondant pour une autre personne, peu importe où le répondant vit; permettre à une personne d'agir à titre de répondant pour plus d'un électeur.

Merci de nous avoir donné l'occasion de vous exposer nos vues et nos recommandations.

Sharon Polsky, directrice de la politique, Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators : C'est un plaisir et un privilège pour moi d'être ici. Je tiens à vous remercier de m'avoir invitée à parler au nom de la Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators, ou le CAPAPA.

Le CAPAPA travaille de concert avec les commissaires à la protection de la vie privée et à l'information du Canada, et le commissaire à la protection de la vie privée de l'Alberta en vue de

competencies and governance structure to certify information access and privacy professionals in Canada.

CAPAPA was created in 2002 and its members are representative of the larger Canadian context except that our members' awareness of privacy and access laws and the real-life application and limits of those laws is perhaps somewhat greater than among the general population.

Our members are Canadian citizens, parents, members of military and law enforcement families. All of our members are actively involved in their communities. Our members understand the complexities of the issue and appreciate the good intentions of some of the changes proposed for the Canada Elections Act.

We recognize the very real danger that privacy-invasive amendments would bring to all Canadians. In particular, proposed subsection 107(3) will require that every voter's name, address and birth date shall be distributed in hard and electronic copy to all candidates and political parties.

Some private information has always been available on voters' lists, but mandatory electronic distribution is very different from printed rosters stapled to telephone poles. Today's scanning technology makes it easy to convert a paper-based voters' list into an electronic list, which would then be available for manipulation and data mining. Restricting distribution to paper obviously is not the answer.

Compounding CAPAPA's concern is the fact that political parties and candidates are outside the purview of Canadian privacy laws. The very fundamental components that identify 22,466,621 people — the number of voters in Canada on the list for the 2004 federal election — will be published and provided to candidates and political parties that have absolutely no obligation under privacy law to protect or limit the use or dissemination of that information. Common sense, good business ethics, morals and the threat of minimal after-the-fact penalties will be the only control.

The proposed changes will deny voters the most fundamental right enshrined by Canadian privacy laws: The right to grant or deny consent to the collection, use and distribution of their private information.

The only option available will be to refuse to register to vote, in an attempt to keep private information private. Many have already told me that is precisely what they will do because their privacy is more important to them than exercising their right to vote.

formuler les normes professionnelles et le cadre de gouvernance qui permettront d'assurer l'accréditation des spécialistes chargés de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

Le CAPAPA a été créé en 2002. Ses membres sont représentatifs de la population canadienne en générale, sauf qu'ils connaissent davantage les lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, leur application pratique et leurs limites.

Nous comptons parmi nos membres des citoyens canadiens, des parents, des représentants du milieu militaire et d'organismes d'application de la loi. Nos membres jouent un rôle actif au sein de leurs collectivités. Ils comprennent les complexités du dossier et reconnaissent l'intention louable de certains changements proposés à la Loi électorale du Canada.

Nous sommes conscients du danger très réel que pose tout amendement qui porte atteinte à la vie privée des Canadiens. D'une manière plus précise, le paragraphe 107(3) exigera que le nom, l'adresse, la date de naissance de chaque électeur soient distribués sur support papier et sous forme électronique à tous les candidats et partis politiques.

Certains renseignements personnels ont toujours figurés sur la liste électorale. Toutefois, la transmission obligatoire de ces données par voie électronique n'est pas la même chose que le fait d'afficher des listes sur les poteaux de téléphone. Avec les scanners utilisés aujourd'hui, il est facile de transformer une liste électorale sur support papier en liste électronique, situation qui pourrait ensuite donner lieu à la manipulation ou à l'extraction de données. Transmettre les listes uniquement sur support papier n'est manifestement pas la réponse.

Ajoutons à cela le fait que les partis politiques et les candidats ne tombent pas sous le coup des lois canadiennes relatives au respect de la vie privée. Les renseignements de base qui permettent d'identifier 22 466 621 personnes — le nombre d'électeurs au Canada sur la liste électorale fédérale de 2004 — seront publiés et fournis aux candidats et aux partis politiques qui, eux, ne sont aucunement tenus, en vertu des lois relatives au respect de la vie privée, de protéger ou de limiter l'utilisation ou la communication de cette information. Le bon sens, l'éthique des affaires, les principes et l'imposition d'amendes minimales après le fait constitueront les seules mesures de contrôle.

Les changements proposés vont priver les électeurs du droit le plus fondamental qui est consacré par les lois canadiennes sur la protection de la vie privée : le droit d'autoriser ou de refuser la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels les concernant.

La seule option qui s'offrira aux électeurs sera la suivante : refuser de s'enregistrer en vue de protéger les renseignements personnels qui les concernent. De nombreuses personnes m'ont déjà dit que c'est précisément ce qu'elles vont faire, la protection de la vie privée étant plus importante, à leurs yeux, que le fait d'exercer leur droit de vote.

Quebec's practice of collecting and distributing information has been referred to. That legislation includes penalties for the person who abuses the information and the person who is responsible to safeguard the information. The proposed amendments in Bill C-31 offer no such protection.

Minister Van Loan assured this committee a week ago that the Canada Elections Act provides penalties of \$1,000 or three months in jail for misusing information collected under the Canada Elections Act, and that was referred to earlier today. That applies if you are caught. That is a pittance. At the going rate on the street of \$50 per name, the 2004 voters' list is worth \$1.1 billion. I am not suggesting that anybody would be as foolish or foolhardy as to get the entire voters' list and try to sell it, but there are opportunists among us.

As Senator Joyal noted last week, paying \$200 would entitle virtually anyone to receive the Canadian voters' list; small investment, great potential returns.

Financial crimes like identity theft continue to be viewed as events that merely involve stuff and hurt no one. On the contrary, significant privacy breaches occur daily and have led to severe consequences up to and including suicide. The number and frequency of occurrences and the causes and costs of these events are too much to discuss today, and I would be pleased to provide the committee with a detailed report exploring how effectively and routinely people expose sensitive private information.

Privacy and other laws and the threat of penalty simply are not enough. Just look at the Bank of Canada, Revenue Canada, CSIS, Alberta Health and Wellness, the British Columbia government, CIBC, the Bank of Montreal and every other government, agency, corporation and organization in Canada and abroad that was — by law — supposed to keep private information private but did not.

When major institutions cannot contain the most sensitive information they have collected and with the growth of data mining and converged telecommunication technologies, it is fantasy to believe that the wealth of valuable private information on the voter list will not be breached. Whether it is breached intentionally or unintentionally is irrelevant.

The proposed amendments will make the application of existing privacy and access laws infinitely more challenging for CAPAPA members and for election officials because there will be no way to verify that anyone's identification is valid.

What is the worst that could happen if someone voted in my stead, inadvertently denying me the opportunity to vote, and risk casting the deciding vote that elects someone I might not have voted for? The likelihood of that happening is pretty remote.

On a cité en exemple la loi du Québec qui régit la collecte et la communication de renseignements. Cette loi prévoit l'imposition d'amendes à la personne qui utilise ces renseignements à mauvais escient, et aussi à la personne qui est chargée d'en assurer la protection. Les amendements proposés dans le projet de loi C-31 n'offrent, eux, aucune protection.

Le ministre Van Loan a laissé entendre au comité, il y a une semaine de cela, que la Loi électorale du Canada prévoit des amendes de 1 000 \$ ou une peine d'emprisonnement de trois mois pour toute utilisation abusive de renseignements recueillis en vertu de la Loi électorale du Canada. On en a déjà parlé plus tôt. Ces peines ne s'appliquent que si l'on vous attrape. Elles sont dérisoires. À 50 \$ le nom, la loi électorale de 2004 vaut 1,1 milliard de dollars. Je ne dis pas qu'aucune personne ne serait assez bête ou imprudente pour mettre la main sur la liste électorale en vue d'essayer de la vendre, mais il y a des opportunistes parmi nous.

Comme l'a indiqué le sénateur Joyal la semaine dernière, la somme de 200 \$ permettrait à n'importe qui de recevoir la liste électorale; il s'agit d'un petit investissement qui peut rapporter gros.

Les crimes financiers comme le vol d'identité continuent d'être considérés comme de simples incidents qui ne nuisent à personne. Or, d'importantes atteintes à la vie privée surviennent tous les jours. Dans certains cas, elles peuvent avoir des conséquences graves, comme le suicide. Il serait trop long de discuter, ici, le nombre d'incidents, leur fréquence, les causes et les coûts. J'accepterai volontiers de fournir au comité un rapport détaillé qui explique comment certains arrivent couramment, et de manière efficace, à divulguer des renseignements délicats et confidentiels.

Les lois sur la protection de la vie privée, entre autres, et la menace de peines ne suffisent pas. La Banque du Canada, Revenu Canada, le SCRS, le ministère de la Santé et du Bien-être de l'Alberta, le gouvernement de la Colombie-Britannique, CIBC, la Banque de Montréal, tous les autres gouvernements, organismes, sociétés et associations au Canada et à l'étranger sont tous censés — en vertu de la loi — d'assurer la confidentialité de renseignements. Ils ne le font pas.

Quand on constate que de grandes institutions ne peuvent assurer la confidentialité de renseignements délicats recueillis et que les techniques d'extraction de données et la convergence des technologies de communication ne cessent de prendre de l'essor, il est illusoire de croire que les renseignements que contient la liste électorale ne feront pas l'objet d'atteintes. Que ces atteintes soient intentionnelles ou non importe peu.

Les changements proposés rendront l'application des lois sur la protection des renseignements personnels et l'accès à l'information beaucoup plus difficile pour les membres de la CAPAPA et pour le personnel électoral, car ceux-ci n'auront aucun moyen de vérifier la validité des pièces d'identité.

Qu'arriverait-il si quelqu'un votait à ma place, ce qui m'empêcherait de voter, et faisait ainsi élire un candidat que je n'aurais pas choisi? Il y a très peu de chances que cela se produise.

The worst that could happen by forcibly distributing my private information into an uncontrolled and uncontrollable environment is significantly greater and far more likely. It has been said that every bad policy around the world is justified based on the philosophy that it is good for society, and that the individual must sacrifice his or her selfish rights in favour of the needs of the many.

If passed into law, these short-sighted privacy-invasive amendments will place 22 million Canadians — and many more as our youth register to vote — at great risk for the sake of protecting us from rare instances of voter fraud. CAPAPA looks forward to the elections act being amended to actually protect Canadians.

Thank you, Mr. Chairman and senators. We do appreciate you considering these most important issues.

Senator Jaffer: Do you know the voting rate amongst the homeless?

Mr. Rainer: I am not sure if anyone has attempted to do such a survey.

Ms. Buott: I am not sure of the exact percentage because it has not been tracked. I can speak for our area within the shelter system. During the last election, we had the highest turnout of low-income people coming out to vote because we worked very hard to ensure that they could come to vote. I cannot give you exact numbers, just that it was a higher percentage. On average, low-income people do not vote. We are working hard to make sure they can exercise their right to vote.

Senator Jaffer: I respect that you do not have that information; no one does. You have been working for 10 years; is it your experience that people do not exercise their vote twice on the same day? Not exercising their right vote is the bigger issue.

Ms. Buott: That is the bigger issue.

Senator Jaffer: Yes, it is a bigger issue, especially around the homeless.

Ms. Buott: People in shelters.

Senator Jaffer: I want to thank you for your comments on social exclusion and the right to vote. You have been helping homeless people. I appreciate that you have shown us that homelessness is not just a person on the street; there are many homeless. I am sure we will remember that. I understand now when a homeless person goes to vote they swear an oath that they live in that area. Is that correct? They state who they are and they live in the area. Do they do that?

Ms. Buott: Yes. It is done.

Toutefois, ce qui pourrait fort bien arriver, en divulguant contre mon gré des renseignements personnels dans un environnement soumis à aucune restriction et impossible à maîtriser, est bien pire. On dit que chaque mauvaise politique adoptée dans le monde s'appuie sur l'idée que c'est pour le bien de la société, et que l'individu doit sacrifier ses propres droits au profit des besoins du plus grand nombre.

S'ils sont adoptés, ces amendements à courte vue qui portent atteinte à la vie privée mettront en danger 22 millions de Canadiens — et beaucoup plus à mesure que nos jeunes s'inscriront pour voter —, simplement pour nous protéger des rares cas de fraude électorale. La CAPAPA espère que l'amendement à la Loi électorale aura véritablement pour effet de protéger les Canadiens.

Merci, monsieur le président et mesdames et messieurs les sénateurs. Nous vous sommes reconnaissants de prendre en considération ces questions très importantes.

Le sénateur Jaffer : Connaissez-vous le taux de participation des sans-abri?

M. Rainer : J'ignore si on a effectué une telle enquête.

Mme Buott : Je ne suis pas certaine du pourcentage exact, car l'information n'a pas fait l'objet d'un suivi. Je peux parler du réseau des refuges dans notre région. Durant les dernières élections, nous avons eu le plus fort taux de participation de personnes à faible revenu, car nous avons travaillé très fort pour nous assurer qu'elles pourraient venir voter. Je ne peux vous donner de chiffres précis, mais c'était un pourcentage élevé. En général, les personnes à faible revenu ne votent pas. Nous ne ménageons aucun effort pour nous assurer qu'elles puissent exercer leur droit de vote.

Le sénateur Jaffer : Je comprends que vous n'avez pas cette information, personne ne l'a. Vous occupez ce poste depuis dix ans; avez-vous constaté que les gens votaient deux fois dans la même journée? Qu'ils n'exercent pas leur droit de vote est un problème bien plus important.

Mme Buott : En effet.

Le sénateur Jaffer : Oui, c'est un problème plus important, en particulier en ce qui concerne les sans-abri.

Mme Buott : Les gens dans les refuges.

Le sénateur Jaffer : Je vous remercie pour vos observations au sujet de l'exclusion sociale et du droit de vote. Vous avez aidé les personnes sans abri. Je suis heureuse que vous nous ayez montré que ce ne sont pas uniquement des personnes qui vivent dans la rue; il y a d'autres sans-abri. Je suis certaine que nous nous en souviendrons. Je présume que lorsqu'une personne sans abri va voter, elle fait le serment qu'elle vit dans cette zone. Est-ce exact? Elle donne son nom et indique qu'elle vit dans le quartier, n'est-ce pas?

Mme Buott : Oui. C'est ce qu'elle fait.

Senator Jaffer: They are already doing that. If it was not correct they would face greater penalties than under this act; is that true.

Ms. Buott: Yes.

Mr. Rainer: Previously, Senator Bryden discussed the serious issue of a person being able to vouch only once. I am not certain of the rationale for that rule and it has not been provided to us. We see no compelling rationale for that at all. The senator described a situation where people working in shelters know that population and should be able to vouch for as many as many people they could honourably identify. It is a sensible thing to ensure the homeless can exercise their right to vote.

Senator Jaffer: I work with this population in my city. The bigger issue is that if I am not from that poll, I can no longer vouch for them.

Mr. Rainer: Definitely, and that is a problem.

Senator Jaffer: I cannot serially vouch for them or for that person because I am not from that poll.

Senator Joyal: I will continue with the issue of vouching for voters. Let us take a parallel to the vouching capacity. When a citizen applies for a passport, it involves the capacity of that citizen to get a passport. That person must have a respondent who must establish his equality as a respondent and that person must know the person for a minimum of two years. This is a framework to follow and establish a vouching capacity for a homeless or an analphabète. I will return to the literacy issue later.

What is the characteristic of the passport vouching system? The characteristic is to corroborate the information that the applicant provides the form. The voucher signs and testifies that this is true information; it is to corroborate information to get access to a passport. The person who corroborates for that person is someone who has known that person in a professional capacity; that is, a notary, a lawyer or a commissioner of oaths. The list is long now, longer than it was 40 years ago, when I applied for my first passport. In other words, you must have known the person for a reasonable period of time, two years, and have known the person in a professional capacity. You do not need to live in the same district as the person at the time the person applies for the passport. You can live anywhere, provided you have known the person in that capacity.

Let us apply those criteria to vouching for a person responsible for a shelter or for a food bank. Yesterday I gave the example of the food bank. This could be someone who operates a food bank. They have regular customers such as homeless people who come daily. I gave the example of l'Accueil Bonneau in Montreal, a well-known shelter and food bank. That nun might live in another area of the city. There is a possibility of maintaining the principle of vouching but it could be adjusted

Le sénateur Jaffer : Ces gens le font déjà. Si ce n'était pas correct, ils feraient face à des sanctions plus sévères qu'en vertu de cette loi, n'est-ce pas?

Mme Buott : Oui.

M. Rainer : Tout à l'heure, le sénateur Bryden a soulevé une question importante concernant quelqu'un qui ne pouvait répondre de l'identité que d'une seule personne sans abri. Je ne suis pas certain de comprendre la raison de cette règle, et elle ne nous a pas été fournie. Nous estimons que cette règle n'est pas justifiée. Le sénateur nous a indiqué que les gens qui travaillent dans les refuges connaissent les sans-abri et devraient pouvoir répondre de toutes les personnes dont ils peuvent confirmer l'identité. C'est une démarche raisonnable pour garantir aux sans-abri la chance d'exercer leur droit de vote.

Le sénateur Jaffer : Je travaille avec ces personnes dans ma ville. Le problème majeur est que si mon nom ne figure pas sur la liste électorale de la même section de vote, je ne peux pas leur servir de répondante.

M. Rainer : Absolument, et c'est un problème.

Le sénateur Jaffer : Je ne peux pas me porter garante, car nos bureaux de vote sont différents.

Le sénateur Joyal : Je vais continuer à parler des répondants de certains électeurs. Faisons un parallèle avec un citoyen qui présente une demande de passeport. Un répondant admissible doit se porter garant de ce citoyen et le connaître depuis au moins deux ans. C'est un cadre dont on peut s'inspirer afin d'établir la qualité de répondant pour une personne sans-abri ou analphabète. Je reviendrai sur l'analphabétisme un peu plus tard.

Quelle est la caractéristique d'un tel système pour les demandes de passeport? Le répondant corrobore l'information fournie par le demandeur dans le formulaire. Il appose sa signature et atteste de l'authenticité des renseignements, afin que le demandeur obtienne un passeport. La personne qui confirme ces renseignements connaît le demandeur et appartient à l'une des catégories professionnelles visées; c'est un notaire, un avocat ou un commissaire à l'assermentation, par exemple. La liste des répondants potentiels est longue, beaucoup plus longue qu'il y a 40 ans, lorsque j'ai fait ma première demande de passeport. Autrement dit, vous devez connaître le demandeur depuis un certain temps et être dans la liste. Vous n'avez pas besoin de vivre dans la même région que lui quand il vous apporte sa demande de passeport. Vous pouvez habiter n'importe où, à condition que vous connaissiez cette personne.

Appliquons maintenant ces critères à un répondant qui s'occupe d'un refuge ou, comme j'en ai donné un exemple hier, d'une banque d'alimentation. Il pourrait s'agir d'une personne chargée de l'administrer. Des clients réguliers, comme les sans-abri, s'y présentent tous les jours. J'ai donné comme exemple l'Accueil Bonneau, à Montréal, un refuge et une banque alimentaire bien connus. La religieuse qui travaille au refuge vit peut-être dans un autre secteur de la ville. Il est possible de

to situations whereby a person could vouch for a group of persons, even though the voucher does not live in the same district.

Let us take a professor at a college or university who not live in the place where the university is located and he vouch for only one student in his class. That is too restrictive. It makes sense to devise a system with more flexibility to allow a larger capacity to vouch, while maintaining the simplicity of knowledge of a person for a reasonable period of time and a person having a capacity to know the person, such as a professional or a notary. We are not asking for a notary but for a person who, in the exercise of his or her function, knows the person who is applying. If, at the identity table they have a problem with the voucher's identity they can always swear the person. That seems to be easier than section 5, where you vouch for only one person and as Senator Jaffer stated, and must live in the district. I can see the need to avoid proliferation of someone who sells his capacity to vouch for everyone. If you establish those criteria, you could maintain a vouching system in a reasonable way that would ensure the principle of the bill in the relation to vouching but would create the flexibility to meet the objective expressed.

Mr. Rainer: Obviously one of the challenges with the homeless population is their place of temporary residence can be very short term. Therefore, being able to find someone who knows you for a length of time such as in the passport framework might be difficult for some people. They might have known someone only for a week or a month but would ask that person to vouch for them and that person in turn would feel confident vouching.

The electoral system, with the need to prove your citizenship could also be a challenge for the person who wants to do the vouching. How do they know the person is a Canadian citizen and has not just arrived in Canada the month before, even though they have struck up a great relationship? There are obvious challenges there. Generally, the principle should be to provide as much reasonable flexibility as possible to accommodate people who otherwise would have difficulty being permitted to vote. Further thought needs to be given to the principles of voting. We agree with the principle to be allowed to vouch for more than one person. Where the voucher resides should not come into the equation.

Senator Joyal: Did the comment that you made on the homelessness apply in the same context for people who are analphabète, illiterate?

Mr. Rainer: I am not sure. I have not really thought about it. An illiterate person would have difficulty handling documentation and need someone at the voting booth or the polling to help him or her move through the process. An illiterate

conserver le système des répondants, mais on pourrait l'ajuster en fonction des situations; un répondant pourrait se porter garant de plusieurs électeurs, même s'il ne vit pas dans la même circonscription qu'eux.

Prenons un professeur de collège ou d'université qui n'habite pas dans le quartier où est situé l'établissement en question et qui agit comme répondant pour un seul étudiant de sa classe. C'est une situation trop restrictive. Il serait logique de donner plus de souplesse au système afin que le répondant puisse se porter garant de plusieurs personnes à la fois, mais que l'on continue d'exiger qu'il les connaisse depuis assez longtemps et dans un contexte professionnel, comme dans le cas d'un notaire. Nous ne voulons pas obligatoirement que ce soit un notaire, mais quelqu'un qui, dans l'exercice de ses fonctions, entre en relation avec le demandeur. Si, à la table d'identification du bureau de vote, il y a un problème concernant l'identité du répondant, le personnel électoral peut toujours lui faire prêter serment. Cette méthode semble être plus simple que celle prévue à l'article 5, dans lequel il est indiqué qu'on ne peut répondre que d'un seul électeur et, comme l'a mentionné le sénateur Jaffer, qu'on doit vivre dans la même circonscription. Je comprends que nous devrions empêcher que des gens vendent, en qualité de répondant, leurs services à tout le monde. En appliquant ces critères, vous pourriez conserver, d'une façon raisonnable, un système qui respecterait le principe du projet de loi à cet égard, mais vous ajouteriez la souplesse nécessaire à l'atteinte de l'objectif visé.

M. Rainer : Les sans-abri n'habitent souvent au même endroit que durant une très courte période, et c'est manifestement un problème. Par conséquent, certains électeurs auront peut-être de la difficulté à trouver quelqu'un qui les connaît depuis assez longtemps, comme pour une demande de passeport. Ils peuvent connaître quelqu'un depuis seulement une semaine ou un mois, mais cette personne, si on le lui demandait, accepterait peut-être de leur servir de répondant.

Dans le système électoral, vous devez attester votre citoyenneté; ceci pourrait aussi représenter une difficulté pour le répondant. Comment peut-il savoir si la personne a la citoyenneté canadienne et ne vient pas d'arriver au Canada, même s'ils se sont liés d'amitié? Ce sont là des problèmes évidents. En général, nous devrions utiliser toute la flexibilité nécessaire pour accommoder les gens à qui on ne permettrait pas de voter autrement. Nous devons nous livrer à des réflexions plus approfondies sur la question du vote. Nous sommes d'accord pour que l'on permette aux répondants de se porter garants de plusieurs électeurs à la fois. Le lieu de résidence du répondant ne devrait pas être pris en considération.

Le sénateur Joyal : Est-ce que le commentaire que vous avez émis concernant les sans-abri pourrait s'appliquer également aux personnes analphabètes?

M. Rainer : Je n'en suis pas certain. Je n'ai pas vraiment réfléchi à la question. Un analphabète aurait de la difficulté à comprendre la documentation et aurait besoin d'aide dans l'isoloir ou au bureau de scrutin pour parvenir à enregistrer son

person would also be able to at least have at his or her disposal the appropriate ID, be it photo identification or birth certificates or whatever. I am not sure if there is the same degree of concern.

Senator Joyal: Ms. Polsky, what suggestion would you provide to us in relation to the use of the electronic disk which will be the form into which the list of voters will be published or released by the Chief Electoral Officer?

There is nothing in the bill that provides for constraint into which the electronic disk is publicized. In other words, the bill does not stipulate the disk cannot be reproduced nor does it stipulate a form that cannot be duplicated. The technology exists that prevents information from being changed. There is nothing in the bill that frames the issuance of the electronic disk. That seems to be an open door to identity theft.

When one reads the bill, especially in relation to the fine or the penalty, as we have said earlier this morning and in prior meetings, nothing gives the signal that this is something that belongs to the Chief Electoral Officer. It is as if, once you are registered as a party or as an individual that has paid \$200, you put the disk in your pocket and it is yours. The passport is not even yours; it belongs to the government, as you know. However, the principle is that there is nothing in the bill that establishes that the list does not belong to you personally, as a party or as an independent candidate. It seems to create an incorrect concept of establishing the public nature of the list, which means it belongs to anyone, provided he or she has paid the minimum fee. Is that not an element of concern to you?

Ms. Polsky: Absolutely it is, senator. Our view is that technology is wonderful, but it is only a vehicle. It is the people and human nature, human behaviour; it is people who use or abuse the technology.

I agree; to have the entire voters' list on a disk transmitted electronically, even with encryption, there is a lot of technology available to try to protect the information, but it eventually does go into, according to these amendments, an uncontrolled, uncontrollable environment. That information goes into an environment of users who do not face any requirements under privacy law, of users who the Privacy Commissioner's office and others across the country spend a great deal of time, effort and resources trying to educate what constitutes private information, how to handle it, what to do or not to do with it.

Most users are well-intentioned. I am not suggesting, nor is the Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators suggesting, that users are malicious or that the majority are opportunists. Most errors happen because they were

vote. Il serait toutefois plus facile pour une personne analphabète d'avoir en sa possession les pièces d'identité requises, que ce soit une carte avec photo ou un certificat de naissance, notamment. Je ne suis pas convaincu qu'il y ait lieu de s'inquiéter tout autant.

Le sénateur Joyal : Madame Polsky, quelle suggestion nous feriez-vous quant à l'utilisation du disque électronique, la forme retenue pour la diffusion de la liste électorale par le directeur général des élections?

Le projet de loi ne prévoit aucune contrainte quant à la diffusion de ce disque électronique. Autrement dit, il n'est pas stipulé que le disque ne peut pas être copié, sous quelque forme que ce soit. Nous disposons de moyens technologiques nous permettant de nous assurer qu'une information ne peut pas être modifiée. Le projet de loi ne prévoit aucun critère permettant d'encadrer la diffusion de ce disque électronique. À mon sens, on laisse ainsi le champ libre au vol d'identité.

Dans ce projet de loi, surtout pour les dispositions concernant l'amende ou la pénalité, comme nous l'avons déjà souligné plus tôt aujourd'hui et lors de réunions antérieures, rien n'indique que cette liste appartienne au directeur général des élections. C'est comme si, à partir du moment où vous vous êtes enregistré en tant que parti ou que candidat ayant payé 200 \$, vous pouvez mettre le disque dans votre poche et il est à vous. Votre passeport ne vous appartient même pas; c'est, comme vous le savez, la propriété du gouvernement. Quoi qu'il en soit, le problème vient de l'absence de toute disposition dans ce projet de loi établissant que la liste électorale ne vous appartient pas personnellement, en tant que parti ou candidat indépendant. On semble créer la notion erronée que la liste électorale est un bien public qui appartient à tout le monde, pour autant que l'on ait acquitté les frais afférents. Cet aspect ne vous préoccupe-t-il pas?

Mme Polsky : C'est effectivement inquiétant, sénateur. À notre avis, la technologie est formidable, mais ne demeure qu'un véhicule. Tout dépend des gens et de la nature humaine, des comportements humains; ce sont les gens qui utilisent la technologie ou qui en abuse.

Je suis d'accord avec vous. En plaçant la liste complète des électeurs sur un disque qui est transmis électroniquement, même avec cryptage des données, une des nombreuses technologies disponibles pour essayer de protéger l'information, on la fait passer, à la faveur de ces amendements, dans un environnement à la fois incontrôlé et incontrôlable. L'information est ainsi mise à la disposition d'utilisateurs qui ne sont pas visés par les exigences de la Loi sur la protection des renseignements personnels, d'utilisateurs à l'intention desquels le Commissariat à la protection de la vie privée et d'autres instances dans tout le pays déploient de grandes quantités de temps, d'efforts et de ressources pour essayer de faire en sorte que chacun comprenne bien qu'est-ce qui constitue des renseignements personnels, la manière dont il faut les traiter et les utilisations de ces renseignements qui sont autorisées ou non.

La plupart des utilisateurs agissent de bonne foi. Il n'est pas dans mon intention, pas plus que dans celle de l'organisation que je représente, de laisser entendre que les utilisateurs ont des visées malhonnêtes ou que la majorité d'entre eux font preuve

trying to do the right thing or they did not know better or they did not realize. It is a situation of having a disk floating around that can be copied. A volunteer working for a party has access to that disk, but the volunteer has not had a background check or a credit check and his or her motives are unknown.

From discussions with various ministers' constituency offices, as long as you can demonstrate you support the party, you are welcomed into the fold and given access to the information. There are no limits in these amendments that we can see that would restrict who uses the information or who has access to it. As we said in our submission, it is up to good ethics and good business practices. It is wide open. It is a big risk.

Senator Joyal: It seems to me that if we want to prevent unwelcome use of the list, we should state that the list belongs to the Chief Electoral Officer. You have it for a period of time. The list should not be duplicated because it does not belong to you, per se. You have possession and use of it, but you do not have the property of it.

Second, the bill should state that if the Chief Electoral Officer issues another disk later on and an election happens two or four years later, the person must return the disk to the Chief Electoral Officer. The disk must be returned before another disk is distributed; it is like a passport. When you want another passport, you have to send your passport back. They punch holes in it so you cannot use it anymore.

There are ways to frame the danger with the disk. For example, the disk belongs to everyone; you have access to it and you keep it forever. You are a candidate in one election and you have paid \$200. You are no longer a candidate in the next election, but you still have the list. The bill does not state that an independent candidate has to return the list. There are no limits to the use of the list in the bill.

It seems to me there is a danger there that the signal is not right. The signal does not give the information of the nature of the electoral list. That is an important point at the moment, that you are putting in the list all kinds of information that could make it easier for anyone to misuse the list.

Ms. Polsky: I could not agree more. You are using the example of the passport. There is a difference, though. A passport is one tangible item. If I return it to the passport office, I have returned it. With electronic information, there is no telling how many copies have been made. Has someone put an entire copy onto a portable thumb drive, something you could have on your

d'opportunisme. La plupart des erreurs sont commises par des gens qui essaient d'agir correctement, qui ne sont pas suffisamment renseignés ou qui ne s'en rendent même pas compte. On peut par exemple laisser traîner un disque pouvant être copié. Le travailleur bénévole du parti a accès à ce disque sans avoir subi les vérifications requises quant à ses antécédents et à sa solvabilité; on ne connaît pas vraiment ses intentions.

Selon ce que m'ont dit les gens des bureaux de circonscription de différents ministres, pour autant qu'une personne démontre son appui au parti, elle est la bienvenue dans le cercle et peut avoir accès à l'information. À notre connaissance, les amendements proposés n'imposent aucune restriction quant aux individus pouvant avoir accès à ces renseignements ou les utiliser. Comme nous l'avons indiqué dans notre exposé, on s'en remet au sens de l'éthique et aux saines pratiques administratives. La porte est grande ouverte. Le risque est énorme.

Le sénateur Joyal : Il me semble que si nous voulons éviter des utilisations indues de la liste, nous devrions préciser qu'elle appartient au directeur général des élections. Chacun peut les avoir en sa possession pendant une période fixe. Une personne ne devrait pas pouvoir la reproduire parce qu'elle n'en est pas propriétaire. Vous avez la liste en votre possession et vous pouvez l'utiliser, mais elle ne vous appartient pas.

Par ailleurs, il devrait être stipulé dans le projet de loi que si le directeur général des élections diffuse un autre disque ultérieurement et si des élections sont déclenchées deux ou quatre ans plus tard, tous les disques en circulation doivent être retournés au directeur général des élections. Il faut remettre le disque en sa possession avant qu'un autre puisse vous être fourni; c'est comme le passeport. Lorsque vous voulez obtenir un nouveau passeport, vous devez remettre celui que vous avez en main. Celui-ci est alors perforé afin que vous ne puissiez plus l'utiliser.

Il y a des façons de gérer les risques associés à ce disque. À l'heure actuelle, le disque appartient à tout le monde; vous pouvez y avoir accès et le conserver indéfiniment. Vous avez été candidat lors d'une élection et vous avez payé les 200 \$ requis. Si vous n'êtes plus candidat à l'élection suivante, vous gardez tout de même la liste électorale. Le projet de loi ne précise pas qu'un candidat indépendant doit retourner la liste. Il n'existe dans ce projet de loi aucune restriction quant à l'utilisation de la liste électorale.

Je crains fort que nous envoyions ainsi un message trompeur. Ce message ne reflète pas la nature véritable d'une liste électorale. Il faut notamment constater que l'on retrouve actuellement sur cette liste différents types de renseignement pouvant faciliter son utilisation à des fins abusives.

Mme Polsky : Je suis tout à fait d'accord. Vous donnez l'exemple du passeport. Il y a toutefois une différence. Le passeport est un objet tangible. Lorsque vous le retournez au Bureau des passeports, vous ne l'avez plus en main. Dans le cas des données électroniques, il est impossible de savoir combien de copies ont été faites. Le disque au complet peut être copié sur une

key ring or in your penknife, and remove it? It is uncontrolled and uncontrollable.

We prefer, as the Ontario commissioner discussed this morning, the global privacy standard: only collect what little you absolutely need and distribute it as little as is necessary. Minimize the risk beforehand. Do not only try to clean it up, penalize, and look for people after the fact. Privacy commissioners, police; the list is very long of people who try to find offenders afterwards. They do not have the resources. It is an international problem. Internationally, the police organizations are trying to stem the inappropriate flow of information. It is difficult.

Senator Mahovlich: You mentioned that your organization was founded in 1971. Has the gap between the rich and the poor increased since that time? If the number of poor people in Canada continues to increase, this bill will make it more difficult for them. This bill will increase our problems.

Mr. Rainer: To respond to the first question, I do not have the precise figure, but the Canadian Centre for Policy Alternatives is one of the groups that has done a great deal of analysis around what they call the growing gap. There is a website called growinggap.ca, where you can get extensive information on this subject. Earlier this year, Statistics Canada released an analysis on Canadian incomes. That also has some hard data with regard to the growing gap. There is no question that the gap has been happening and that it continues year by year. It is certainly a factor in what we perceive to be a growing social exclusion.

Walking the streets in Ottawa, you encounter people who are effectively excluded from society by virtue of their relative desperation. Sadly, we predict more of this rather than less. The further this gap grows, the further the so-called social safety net frays, and the more we need an overhaul on Canada's social policy. We need to make that a top priority. Our group and other groups are calling for this to become a higher political priority for Canada, because the trends are troubling. Perhaps Ms. Buott would like to add to that.

Ms. Buott: The number of homeless people has increased in our community. Social isolation and exclusion follows that as well. Those are issues that we need to be looking at.

Mr. Rainer: I would like to reference the work of Cathy Crowe, whose name may not be familiar to you. She is a street nurse in Toronto. She has been a nurse for all of her career. For the past

petite clé USB que l'on peut mettre au fond de sa poche ou accrocher à son porte-clés. Cela échappe à toute forme de contrôle.

Nous préconisons plutôt la norme mondiale de protection de la vie privée dont le commissaire ontarien vous a parlé ce matin : ne recueillir que le strict minimum de renseignements nécessaires et ne diffuser ces renseignements que dans la stricte mesure où cela est essentiel. Ainsi, on minimise le risque à la source. Il ne suffit pas d'essayer de réparer les pots cassés, d'imposer des sanctions et de chercher les coupables après coup. Les commissaires à la protection de la vie privée et les services de police figurent parmi les nombreuses instances qui s'emploient à retracer les contrevenants une fois que le mal est fait. Ils ne disposent pas des ressources suffisantes. C'est un problème planétaire. À l'échelle internationale, les organisations de police s'efforcent d'endiguer la diffusion inappropriée de renseignements. C'est très difficile.

Le sénateur Mahovlich : Vous avez indiqué que votre organisation avait été créée en 1971. Est-ce que le fossé entre les riches et les pauvres s'est élargi depuis? Si le nombre de personnes pauvres au Canada ne cesse de croître, ce projet de loi va leur compliquer la vie encore davantage. Il va exacerber les problèmes.

M. Rainer : Pour ce qui est de votre première question, je n'ai pas de chiffres précis, mais le Centre canadien de politiques alternatives est l'un des groupes ayant effectué de nombreuses analyses au sujet de l'élargissement de ce fossé. Il y a d'ailleurs un site web (growinggap.ca) où vous pouvez trouver des renseignements détaillés à ce sujet. Plus tôt cette année, Statistique Canada a rendu publics les résultats d'une analyse sur les revenus des Canadiens. C'est également une source de données objectives sur l'écart grandissant entre riches et pauvres. Il ne fait aucun doute que ce fossé existe bel et bien et qu'il ne cesse de s'élargir, année après année. C'est certes l'un des facteurs qui contribue selon nous à la progression perceptible du phénomène de l'exclusion sociale.

Il suffit d'arpenter les rues d'Ottawa pour rencontrer des gens qui sont effectivement exclus de la société en raison de leur situation plutôt précaire. Malheureusement, nous prévoyons que leur nombre va croître, plutôt que diminuer. Plus ce fossé s'élargit, plus le prétendu filet de sécurité sociale s'effiloche, et plus une réforme en profondeur des politiques sociales canadiennes s'impose. Nous devons en faire l'une de nos principales priorités. Comme les tendances à cet égard sont fort troublantes, nous sommes l'un des groupes à demander que ce phénomène grimpe dans la liste des priorités politiques du Canada. Peut-être Mme Buott veut-elle ajouter quelque chose à ce sujet.

Mme Buott : Le nombre de sans-abri a augmenté dans notre communauté. L'isolement social et l'exclusion suivent la même tangente. Ce sont les problèmes sur lesquels il faut absolument se pencher.

M. Rainer : J'aimerais vous parler du travail de Cathy Crowe, un nom que vous ne connaissez pas nécessairement. C'est une infirmière de rue à Toronto. Elle a été infirmière pendant toute sa

18 years, she has worked with the homeless population in Toronto. She has become incredibly knowledgeable about the specific issues and trends that the homeless face.

Ms. Crowe has just written a book. She was here in Ottawa yesterday for its release. She is on a cross-Canada tour. You can find her book in Chapters. It is called *Dying for a Home*. She profiles 10 homeless people in Toronto, three or four of whom are now dead. She profiles their stories and their struggles. I just had a quick glance at the publication, which is a powerful testimonial to the people behind the numbers. These are citizens of Canada. More and more are becoming homeless every year. Even people who are holding down jobs are affected. Calgary is the most critical hot spot in the country for this situation. The economy is booming there but the housing costs are going through the roof. Even people holding down jobs are finding it difficult to meet their housing needs and literally are ending up on the streets sleeping on couches. This is a serious issue. We would say that this bill in its current form, while we feel it would be unintended, would have the effect of further marginalizing these folks.

Senator Mahovlich: It needs amending?

Mr. Rainer: It needs amending, definitely.

Senator Bryden: I have a great deal of trouble with the bill and the amendments because I believe our nation should be going in the direction of encouraging every citizen to exercise his or her vote and to make it easier for every citizen to do that. Rich and powerful people will look after themselves; middle-income people can look after themselves in that area. The people that end up disenfranchised by trying to catch the one person who might have voted twice, for whatever reason, are usually the poor. It is illegitimate for us to be putting in place a regime that therefore makes it more difficult for the poorer people to exercise their right.

Why would the committee — I assume it was the committee — have put in play a restriction on allowing persons to vouch for another person in order to give them the right to vote? In most provinces, that is not the case. In my province, if you show up at the polls and someone will vouch for you, then you vote. I do not even think you need to do that. I think if you are prepared to declare that you live there, unless there is some particular reason not to allow you to vote, you should be entitled to vote.

This restricts a person's ability to vouch for a voter to people who live in the specific riding or voting area and only for one person. What is the evil in your system now that this is designed to fix? What is there? The only thing that I can come up with is that there is always a great outcry by a political party if a group of organizers show up in a part of the city during advance polls, and on election day, and help to get the people who might not otherwise vote to the polls. It happens. One of the things that would prevent that occurring would

carrière. Depuis 18 ans, elle travaille auprès des sans-abri de Toronto. Elle connaît on ne peut mieux les problèmes auxquels ils sont confrontés et les tendances qui se dégagent à ce chapitre.

Mme Crowe vient d'écrire un livre. Hier, elle était ici même à Ottawa pour son lancement. Elle fait une tournée pancanadienne. Vous pouvez trouver son livre à la librairie Chapters. Il est intitulé *Dying for a Home*. Elle y dresse le profil de 10 sans-abri torontois, dont trois ou quatre sont maintenant décédés. Elle raconte leur histoire et leurs difficultés. Je viens de jeter un rapide coup d'œil à cet ouvrage qui témoigne de façon probante de la vie de ces personnes que cachent les statistiques. Ce sont des citoyens du Canada. Le nombre de sans-abri augmente chaque année. La situation touche même des gens qui ont un emploi. Calgary est la ville la plus affectée actuellement. L'économie y est en pleine expansion, mais cela s'accompagne d'une véritable flambée des coûts du logement. Même des gens qui ont un emploi arrivent difficilement à se payer un logement et se retrouvent littéralement à dormir dans la rue sur un sofa. C'est un problème grave. Nous pensons que ce projet de loi, dans sa forme actuelle, aurait pour effet involontaire de marginaliser encore davantage ces personnes.

Le sénateur Mahovlich : Des modifications s'imposent?

M. Rainer : C'est essentiel.

Le sénateur Bryden : J'ai beaucoup de mal à accepter le projet de loi et les amendements proposés parce que j'estime que notre nation devrait plutôt s'employer à encourager tous ses citoyens à exercer leur droit de vote et à leur faciliter la tâche à cette fin. Les riches et les puissants de notre société peuvent se tirer d'affaire sans notre aide; il en va de même des gens de la classe moyenne. Ce sont généralement les pauvres qui se voient privés de leurs droits en raison des efforts déployés pour essayer de coincer les gens pouvant avoir voté plus d'une fois, pour quelque raison que ce soit. Il est tout à fait illégitime que nous mettions en place un régime en vertu duquel il serait plus difficile pour les plus démunis d'exercer leurs droits.

Pourquoi le comité — je présume que cela origine du comité — aurait-il intégré une restriction quant à la possibilité de se porter garant de quelqu'un d'autre afin de lui permettre de voter? Dans la plupart des provinces, de telles restrictions n'existent pas. Dans ma province, vous pouvez vous présenter au bureau de scrutin avec une personne qui va répondre de vous et on vous permet de voter. Je crois d'ailleurs que cela n'est même pas nécessaire. Je pense que si vous êtes prêt à déclarer que vous résidez dans la circonscription, vous êtes autorisé à voter, sauf s'il existe une raison particulière à l'effet contraire.

Ce projet de loi fait en sorte qu'un citoyen ne peut se porter garant que d'une seule autre personne, celle-ci devant résider dans la circonscription ou le secteur de vote visé. Quel vice majeur de notre système essaie-t-on de corriger ainsi? Quel est le problème? La seule explication qui me vienne à l'esprit est ce tollé que déclenche toujours chez les partis politiques la présence d'un groupe d'organiseurs qui sillonnent une partie de la ville lors du scrutin par anticipation et le jour de l'élection afin d'aider des personnes qui n'exerceraient peut-être pas sans cela leur droit

be if you only had one opportunity and one person that could be affected.

There is no justification in restricting the movement of people during an election period to assist people to vote. To me, this is a blatant restriction on encouraging everyone to vote. I hate to subscribe motives, but it seems to be people thinking of their own interest and saying, "I do not want those people coming into my jurisdiction and influencing the outcome of my election because, left to their own devices, the citizens of my place would probably have vote differently and I would have won," and so on.

I believe we need to help and to encourage the people who actively engage in the political process to make it part of their ethic to encourage everyone to exercise their right to vote, even if they might happen to vote for someone else. I do not think it is the case that someone through a pin at the wall and said, "We will just do one and do the same district, and so on." I do not think that the rationale behind this is valid, but that might be its source.

We appreciate you coming here today and giving us real instances and real problems that are being faced because it very much will help us in our deliberations.

Senator Baker: I want to thank the witnesses for their excellent presentations.

Ms. Buott, perhaps you can tell the people the number of people who will be on the voters' list but who will not be able to vote because of these changes. I will use the example of a family of three or four adults on social assistance. None of these people has a driver's licence. The other pieces of identification that they have are bank account receipts, payment of certain bills, and so on. They have health cards, but in most of our provinces, the cards do not have photo identification. That is the one piece of identification you would have but there is no picture on it.

Can you imagine a typical family on social assistance? There are many; in some areas of our country, the percentage is as high as 15 per cent to 20 per cent. How will this legislation affect these people? They will be on the voters' list but will not have the picture identification. It will be a bother for them to go down, and be cross-examined, and have the Criminal Code read to them. The bill says that the Criminal Code must be read to them to make them understand that there is a six-month jail sentence for anyone who lies. This is the process. Have you thought, perhaps, about the effect this will have on the percentage of the voters who are poor, on social assistance or any similar source of income? What negative effect will that have on that percentage of those people who will now perhaps not vote after this bill is enacted?

Ms. Buott: I do not know the percentage per se but we have worked hard in our community to have people come out and vote and walked them through that whole process. To me, it will

de vote. Ce sont des choses qui arrivent. Une façon de mettre un frein à cette pratique consiste à permettre uniquement de répondre d'une seule personne.

Rien ne justifie que l'on cherche à limiter les mesures mises en œuvre en période électorale pour aider les gens à voter. À mes yeux, il s'agit d'une entrave éhontée aux efforts visant à encourager tous les citoyens à exercer leurs droits. Je déteste prêter des intentions à autrui, mais il me semble entendre des gens prêcher pour leur paroisse en disant des choses du genre : « Je ne veux pas que ces gens viennent voter dans ma circonscription et influencer sur le résultat de l'élection parce que, si on les laissait à eux-mêmes, mes concitoyens voteraient probablement différemment et c'est moi qui sortirais gagnant ».

J'estime que nous devons aider et encourager les gens à participer activement au processus politique et à exercer systématiquement leur droit de vote, même si cela peut profiter éventuellement à un autre candidat. Je ne crois pas qu'il s'agisse de cibler un district particulier pour y concentrer ses efforts. Je ne pense pas que la justification soit valable, mais c'est peut-être une explication.

Nous vous sommes très reconnaissants d'avoir comparu aujourd'hui pour nous exposer des cas réels et des problèmes concrets qui vont éclairer grandement nos délibérations.

Le sénateur Baker : Je tiens à remercier nos témoins pour leurs excellents exposés.

Madame Buott, vous pourriez peut-être nous indiquer le nombre de personnes dont le nom figure sur la liste électorale qui ne pourront pas voter en raison de ces changements. Je vous donne l'exemple d'une famille de trois ou quatre adultes vivant de l'aide sociale. Aucun d'eux n'a un permis de conduire. Les autres preuves d'identité à leur disposition sont des relevés de comptes bancaires, certaines factures et des documents semblables. Ils ont des cartes d'assurance-maladie, mais dans la plupart des provinces, il n'y a pas de photo sur ces cartes. Ces cartes auraient pu leur servir de pièces d'identité, mais pas en l'absence de photo.

Pouvez-vous vous imaginer une famille type vivant de l'aide sociale? Il y en a beaucoup; dans certaines régions du pays, leur proportion peut atteindre 15 p. 100, voire 20 p. 100. En quoi ce projet de loi affectera-t-il ces personnes? Leur nom apparaîtra sur la liste électorale, mais elles ne pourront produire une pièce d'identité avec photo. Elles devront se déplacer pour subir un contre-interrogatoire et se faire lire un extrait du Code criminel. Le projet de loi prévoit que le Code criminel doit être lu à ces électeurs pour qu'ils comprennent bien qu'ils s'exposent à une peine d'emprisonnement de six mois en cas de déclaration trompeuse. C'est le processus à suivre. Avez-vous réfléchi aux répercussions d'une telle mesure sur la proportion d'électeurs qui sont pauvres, vivent de l'aide sociale ou d'expédients semblables? Dans quelle mesure l'adoption de ce projet de loi pourrait-elle faire baisser le pourcentage de ces personnes qui vont effectivement choisir d'exercer leur droit de vote?

Mme Buott : Je ne pourrais pas vous indiquer de pourcentage, mais je vous dirais que nous avons déployé d'importants efforts au sein de notre communauté pour inciter les gens à voter et

further marginalize people. When you start looking at the Criminal Code and the intimidation factor, it becomes another deterrent. That, in itself, would act as a deterrent for people coming out to vote.

From my own personal experience in not having photo identification and having to go through all of these criteria, I would say, "That is it." That would further marginalize the low-income people and act as a deterrent.

Mr. Rainer: Obviously the big issue here is getting out the vote and getting people to understand they have the right to vote, which most people understand, but also the importance of voting and feeling that they actually belong to the culture and to the society and that their vote makes a difference. There may be different issues in terms of proportional representation and so on, but we will not go there today.

I do not know how much Elections Canada invests in this kind of thing, but if they do not have enough resources now, perhaps if they had more resources in the future they could specifically target low-income populations. Elections Canada could target the people where marginalization and disenfranchisement is high. They could encourage people to come out and explain the process, the rules and the procedures. We would hope that they would be as user friendly as possible, but we may look to some special investments for the electoral process to encourage marginalized groups to take part in the process. It may not be enough to just send them a voter registration card, even if it reaches them, but send them that little card with the bare bones information about the process and what they need and so forth. I do not think that is enough now and I do not think it would enough in the future. We will need a greater effort to pull out the vote of a greater percentage of the low-income people.

Senator Baker: This bill is such a huge change for poor people, is it not? It is absolutely massive when you think about it. When you gave your presentation, I was thinking about it.

If you advertise that the process is user friendly, here is all you have to do, I do not think that will do it for these people who just do not have proof of identification. This bill will cause disenfranchisement of people who are on the lower end of the income scale. This bill will attack the people on welfare, people who are unemployed and transient people, and so on.

Mr. Rainer: I do not know how one can measure it, but I am sure it would result in a decrease in participation from that population.

les guider dans tout le processus électoral. Selon moi, les dispositions proposées vont marginaliser encore davantage ces citoyens. Lorsqu'il est question du Code criminel, le facteur d'intimidation qui s'ensuit devient un élément dissuasif de plus. C'est suffisant pour amener certaines personnes à décider de ne pas aller voter.

Pour ma part, si je n'avais pas de preuve d'identité avec photo et si je devais me soumettre à toutes ces conditions, je renoncerais tout simplement à exercer mon droit. Cela agirait comme facteur de dissuasion qui contribuerait à accroître la marginalisation des plus démunis.

M. Rainer : De toute évidence, il faut surtout s'assurer que les gens aillent voter en comprenant que c'est leur droit légitime, ce dont la plupart des gens sont conscients, mais en saisissant également l'importance de voter pour se sentir intégré à la culture et à la société en sachant que chaque vote fait une différence. Il existe peut-être des problèmes d'un autre ordre relativement à la représentation proportionnelle, notamment, mais ce n'est pas ce qui nous intéresse aujourd'hui.

Je ne sais pas dans quelle mesure Élections Canada investit dans les efforts en ce sens, mais si on ne dispose pas actuellement des ressources suffisantes, il serait bon qu'on apporte les correctifs nécessaires afin que l'organisme puisse aider les populations les plus défavorisées. Élections Canada pourrait ainsi cibler les groupes qui sont proportionnellement les plus nombreux à être marginalisés et privés de leurs droits. On pourrait s'assurer que des gens font le nécessaire pour expliquer le processus, les règles et les procédures. Nous souhaiterions que ces procédures soient les plus simples possibles, mais il pourrait être bon de consentir des investissements spéciaux dans le processus électoral pour encourager les groupes marginalisés à y participer. Il ne suffit pas nécessairement de leur envoyer une carte d'inscription de l'électeur, dans les cas où elles se rendent effectivement à destination; on devrait y joindre une petite carte avec les informations minimales au sujet du processus et de ce dont on a besoin pour voter. Je ne pense pas que l'on en fasse suffisamment à ce chapitre actuellement et je n'ai pas l'impression que la situation va s'améliorer. Nous devons redoubler d'ardeur pour nous assurer qu'une plus grande proportion des démunis exercent leur droit de vote.

Le sénateur Baker : Ce projet de loi représente un changement majeur pour les plus défavorisés. Lorsqu'on y réfléchit bien, on constate que c'est un véritable bouleversement. Je pensais justement à cela lorsque vous présentiez votre exposé.

Si vous faites valoir que le processus est simple, qu'il suffit aux gens de faire telle ou telle chose, je ne crois pas que cela sera suffisant pour ceux qui n'ont pas de pièce d'identité. Ce projet de loi aura pour effet de priver de leurs droits les personnes se trouvant au bas de l'échelle des revenus. Il fera la vie dure aux personnes vivant de l'aide sociale, aux chômeurs et aux itinérants, entre autres.

M. Rainer : Je ne sais pas comment il est possible d'en mesurer l'ampleur, mais je suis persuadé qu'il y aura baisse de la participation au sein de ce segment de la population.

Senator Baker: Especially in poor areas of cities, with poor populations in ridings, would you suspect to see a decrease in the numbers of people voting?

Mr. Rainer: I would think so.

Senator Baker: Would that be because of this bill?

Ms. Buott: Yes.

The Chairman: As all witnesses have heard, every senator in this room has said to you how much they appreciate your candour and they appreciate your coming here today to give information that has been useful to the committee, particularly on the area of vouching and so on.

On behalf of the committee, I would like to say thank you very much for coming.

The committee adjourned.

Le sénateur Baker : Dans le cas des secteurs les plus pauvres des villes, des populations les plus démunies au sein des circonscriptions, vous attendez-vous à une diminution du nombre de personnes exerçant leur droit de vote?

M. Rainer : C'est ce que je croirais.

Le sénateur Baker : Et ce serait à cause de ce projet de loi?

Mme Buott : Oui.

Le président : Comme vous avez tous pu l'entendre, chacun des sénateurs ici présents vous est très reconnaissant pour votre franchise et pour votre comparution d'aujourd'hui qui vous a permis de nous fournir tous ces renseignements utiles pour le comité, surtout en ce qui concerne la question des répondants.

Au nom du comité, je vous remercie grandement pour votre présence.

La séance est levée.

Thursday, May 17, 2007

Office of the Privacy Commissioner of Canada:

Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner of Canada;

Carman Baggaley, Senior Strategic Policy Analyst;

Lisa Campbell, Senior Legal Counsel, Legal Services.

Office of the Information and Privacy Commissioner of Ontario:

Ken Anderson, Assistant Commissioner (Privacy).

National Anti-Poverty Organization (NAPO):

Rob Rainer, Executive Director;

Cindy Buott, Director.

Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators:

Sharon Polsky, Policy Director.

Le jeudi 17 mai 2007

Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :

Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada;

Carman Baggaley, analyste principal de recherche stratégique;

Lisa Campbell, conseillère juridique principale, Services juridiques.

Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario :

Ken Anderson, commissaire adjoint (vie privée).

Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) :

Rob Rainer, directeur exécutif;

Cindy Buott, directrice.

Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators :

Sharon Polsky, directrice de la politique.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, May 16, 2007

Elections Canada:

Marc Mayrand, Chief Electoral Officer;
Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel;
Rennie Molnar, Senior Director, Operations, Register and Geography.

Chief Electoral Officer of Quebec:

Marcel Blanchet, Chief Electoral Officer and President of the Commission de la représentation électorale.

Canadian Federation of Students:

Ian Boyko, Government Relations Coordinator.

Professional Institute of the Public Service of Canada:

Gary Corbett, Vice-President;
Francine Pressault, Media and Government Relations Officer.

BC Public Interest Advocacy Centre:

Jim Quail, Director (by video conference).

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le mercredi 16 mai 2007

Élections Canada :

Marc Mayrand, directeur général des élections;
Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections première conseillère juridique;
Rennie Molnar, directeur principal, Opérations, Registre géographique.

Directeur général des élections du Québec :

Marcel Blanchet, directeur général des élections et président de la Commission de la représentation électorale.

Fédération canadienne des étudiants et étudiantes :

Ian Boyko, coordinateur des relations gouvernementales.

Institut professionnel de la fonction publique du Canada :

Gary Corbett, vice-président;
Francine Pressault, agente des relations médias gouvernementales.

BC Public Interest Advocacy Centre :

Jim Quail, directeur (par vidéoconférence).

(Suite à la page précédente)





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Wednesday, May 30, 2007
Thursday, May 31, 2007

Issue No. 29

Fourth and fifth (final) meetings on:

Bill C-31, An Act to amend the Canada Elections Act
and the Public Service Employment Act

INCLUDING:

THE TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-31)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Le mercredi 30 mai 2007
Le jeudi 31 mai 2007

Fascicule n° 29

Quatrième et cinquième (dernière) réunions concernant :

Le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du
Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

Y COMPRIS :

LE DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-31)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Bryden	* LeBreton, P.C.
Fraser	(or Comeau)
Hays, P.C.	Nolin
* Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
(or Tardif)	Stratton

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ringuette substituted for that of the Honourable Senator Hays, P.C. (*May 29, 2007*).

The name of the Honourable Senator Hays, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*May 31, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Bryden	* LeBreton, C.P.
Fraser	(ou Comeau)
Hays, C.P.	Nolin
* Hervieux-Payette, C.P.	Rivest
(ou Tardif)	Stratton

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette est substitué à celui de l'honorable sénateur Hays, C.P. (*le 29 mai 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Hays, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 31 mai 2007*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 30, 2007
(72)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:15 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Bryden, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Nolin, Ringuette, Rivest and Stratton (11).

Other senator present: The Honourable Senator Prud'homme, P.C. (1).

In attendance: Wade Riordan-Raaflaub, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 21, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-31, to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 27.*)

WITNESSES:*Elections Canada:*

Marc Mayrand, Chief Electoral Officer;
Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel;
Rennie Molnar, Senior Director, Operations, Register and Geography.

Public Service Commission of Canada:

Maria Barrados, President;
Linda Gobeil, Senior Vice-President, Policy Branch;

Marie-Claude Turgeon, Acting General Counsel.

The Chair made an opening statement.

Mr. Mayrand made a statement and, together with Ms. Davidson and Mr. Molnar, answered questions.

It was agreed to extend the session to allow all senators to ask questions.

At 5:25 p.m., the committee suspended.

At 5:31 p.m., the committee resumed.

Ms. Barrados made a statement and, together with Ms. Gobeil and Ms. Turgeon, answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 30 mai 2007
(72)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 15, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Bryden, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Nolin, Ringuette, Rivest et Stratton (11).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Prud'homme, C.P. (1).

Également présent : Wade Riordan-Raaflaub, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 21 mars 2007, le comité poursuit son étude du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 27 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Élections Canada :*

Marc Mayrand, directeur général des élections;
Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique;
Rennie Molnar, directeur principal, Opérations, Registre et Géographie.

Commission de la fonction publique du Canada :

Maria Barrados, présidente;
Linda Gobeil, vice-présidente principale, Direction générale des politiques;

Marie-Claude Turgeon, avocate générale par intérim.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

M. Mayrand fait une déclaration puis, aidé de Mme Davidson et de M. Molnar, répond aux questions.

Il est convenu de prolonger la séance pour permettre à tous les sénateurs de poser leurs questions.

À 17 h 25, la séance est interrompue.

À 17 h 31, la séance reprend.

Mme Barrados fait une déclaration puis, aidée de Mmes Gobeil et Turgeon, répond aux questions.

At 6:44 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 31, 2007
(73)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:55 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Bryden, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Nolin, Ringuette, Rivest and Stratton (11).

In attendance: Wade Riordan-Raaflaub, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 21, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-31, to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 27.*)

WITNESSES:

Office of the Privy Council:

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning;

Natasha Kim, Senior Policy Advisor, Legislation and House Planning.

Department of Justice Canada

Raymond MacCallum, Counsel, Human Rights Law Section;

Doug Stoltz, Acting General Counsel, Headquarters Legislation Section (Central Administration);

François La Fontaine, General Counsel, Headquarters Legislation Section (Central Administration).

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-31, to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act.

It was agreed that the witnesses be permitted at the table to answer questions during clause-by-clause consideration of Bill C-31. The witnesses answered questions from time to time.

It was agreed that the title stand postponed

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

À 18 h 44, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 31 mai 2007
(73)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Bryden, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Nolin, Ringuette, Rivest et Stratton (11).

Également présent : Wade Riordan-Raaflaub, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 21 mars 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 27 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Bureau du Conseil privé :

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire;

Natasha Kim, conseillère principale en politiques, Législation et planification parlementaire.

Ministère de la Justice Canada :

Raymond MacCallum, avocat, Section des droits de la personne;

Doug Stoltz, avocat général par intérim, Section de la législation (administration centrale);

François La Fontaine, avocat général, Section de la législation (administration centrale).

Il est convenu que le comité entreprenne l'examen article par article du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Il est convenu que les témoins soient autorisés à répondre aux questions pendant l'examen article par article du projet de loi C-31, ce qu'ils font.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

The Chair asked whether clause 5 should carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C. that Bill C-31 be amended in clause 5, on page 2, by deleting from line 36 the words:

“date of birth”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 5, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 7 carry.

It was agreed that clause 8 carry.

It was agreed that clause 9 carry.

It was agreed that clause 10 carry.

It was agreed that clause 11 carry.

It was agreed that clause 12 carry.

The Chair asked whether clause 13 should carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C. that Bill C-31 be amended in clause 13, on page 6, on lines 14 and 15 by deleting the words:

“address and date of birth”

and by adding on line 14, after the word “name” the words:

“and address”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 13, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 14 carry.

It was agreed that clause 15 carry.

It was agreed that clause 16 carry.

It was agreed that clause 17 carry.

The Chair asked whether clause 18 should carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C. that Bill C-31 be amended in clause 18, on page 7, by replacing line 35 with the following:

“does not indicate an elector’s sex or date of birth.”

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 18, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 19 carry.

It was agreed that clause 20 carry.

Il est convenu d’adopter l’article 3.

Il est convenu d’adopter l’article 4.

Le président demande si l’article 5 est adopté.

L’honorable sénateur Baker, C.P., propose que le projet de loi C-31 soit modifié, à l’article 5, page 2, par suppression, à la ligne 37, des mots :

« la date de naissance ».

Après discussion, la motion d’amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d’adopter l’article 5 modifié avec dissidence.

Il est convenu d’adopter l’article 6.

Il est convenu d’adopter l’article 7.

Il est convenu d’adopter l’article 8.

Il est convenu d’adopter l’article 9.

Il est convenu d’adopter l’article 10.

Il est convenu d’adopter l’article 11.

Il est convenu d’adopter l’article 12.

Le président demande si l’article 13 est adopté.

L’honorable sénateur Baker, C.P., propose que le projet de loi C-31, à l’article 13, page 6, soit modifié par suppression, aux lignes 14 et 15, des mots :

« adresse et date de naissance »

et par l’ajout, à la ligne 14, après le mot « nom », des mots :

« et adresse ».

Après discussion, la motion d’amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d’adopter l’article 13 modifié avec dissidence.

Il est convenu d’adopter l’article 14.

Il est convenu d’adopter l’article 15.

Il est convenu d’adopter l’article 16.

Il est convenu d’adopter l’article 17.

Le président demande si l’article 18 est adopté.

L’honorable sénateur Baker, C.P., propose que le projet de loi C-31, à l’article 18, page 7, soit modifié, par substitution, aux lignes 34 et 35, de ce qui suit :

« lesquelles le sexe et la date de naissance des électeurs sont omis. »

Après discussion, la motion d’amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d’adopter l’article 18 modifié avec dissidence.

Il est convenu d’adopter l’article 19.

Il est convenu d’adopter l’article 20.

It was agreed that clause 21 carry.

It was agreed that clause 22 carry.

It was agreed that clause 23 carry.

It was agreed that clause 24 carry.

It was agreed that clause 25 carry.

It was agreed that clause 26 carry.

It was agreed that clause 27 carry.

The Chair asked whether clause 28 should carry.

It was moved by the Honourable Senator Nolin that Bill C-31 be amended in clause 28, on page 13, by replacing lines 11 to 16 of the French text of the bill with the following:

« *i.1)* sur demande, et à intervalles minimaux de trente minutes, fournit aux représentants des candidats, sur le formulaire prescrit et selon les directives du directeur général des élections, l'identité des électeurs ayant exercé leur droit de vote le jour du scrutin à l'exclusion de celle des électeurs s'étant inscrit le jour même;

i.2) sur demande, après la fermeture du bureau de vote par anticipation, fournit aux représentants des candidats, sur le formulaire prescrit et selon les directives du directeur général des élections, l'identité des électeurs ayant exercé leur droit de vote ce jour-là, à l'exclusion de celle des électeurs s'étant inscrit le jour même; »

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 28, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Nolin that Bill C-31 be amended in clause 28, on page 13, by replacing lines 12 to 17 of the English text of the bill with the following:

« *(i.1)* on request, and at intervals of no less than 30 minutes, provide to a candidate's representative, on the prescribed form and as directed by the Chief Electoral Officer, the identity of every elector who has exercised his or her right to vote on polling day, excluding that of electors who registered on that day;

(i.2) on request, after the close of the advance polling station, provide to a candidate's representative, on the prescribed form and as directed by the Chief Electoral Officer, the identity of every elector who has exercised his or her right to vote on that day excluding that of electors who registered on that day; and »

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 28, as amended, carry.

It was agreed that clause 29 carry.

It was agreed that clause 30 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 21.

Il est convenu d'adopter l'article 22.

Il est convenu d'adopter l'article 23.

Il est convenu d'adopter l'article 24.

Il est convenu d'adopter l'article 25.

Il est convenu d'adopter l'article 26.

Il est convenu d'adopter l'article 27.

Le président demande si l'article 28 est adopté.

L'honorable sénateur Nolin propose que le projet de loi C-31 soit modifié, à l'article 28, page 13, par substitution, aux lignes 11 à 16 de la version française, de ce qui suit :

« *i.1)* sur demande, et à intervalles minimaux de trente minutes, fournit aux représentants des candidats, sur le formulaire prescrit et selon les directives du directeur général des élections, l'identité des électeurs ayant exercé leur droit de vote le jour du scrutin à l'exclusion de celle des électeurs s'étant inscrit le jour même;

i.2) sur demande, après la fermeture du bureau de vote par anticipation, fournit aux représentants des candidats, sur le formulaire prescrit et selon les directives du directeur général des élections, l'identité des électeurs ayant exercé leur droit de vote ce jour-là, à l'exclusion de celle des électeurs s'étant inscrit le jour même; »

Après discussion, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend le débat sur la question de savoir si l'article 28 modifié est adopté.

L'honorable sénateur Nolin propose que le projet de loi C-31 soit modifié, à l'article 28, page 13, par substitution, aux lignes 12 à 17 de la version anglaise, de ce qui suit :

« *(i.1)* on request, and at intervals of no less than 30 minutes, provide to a candidate's representative, on the prescribed form and as directed by the Chief Electoral Officer, the identity of every elector who has exercised his or her right to vote on polling day, excluding that of electors who registered on that day;

(i.2) on request, after the close of the advance polling station, provide to a candidate's representative, on the prescribed form and as directed by the Chief Electoral Officer, the identity of every elector who has exercised his or her right to vote on that day excluding that of electors who registered on that day; and »

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 28 modifié.

Il est convenu d'adopter l'article 29.

Il est convenu d'adopter l'article 30.

It was agreed that clause 31 carry.

It was agreed that clause 32 carry.

It was agreed that clause 33 carry.

It was agreed that clause 34 carry.

It was agreed that clause 35 carry.

It was agreed that clause 36 carry.

It was agreed that clause 37 carry.

It was agreed that clause 38 carry.

It was agreed that clause 39 carry.

The Chair asked whether clause 40 should carry.

After debate, clause 40 was negatived, on division.

The Chair asked whether clause 41 should carry.

After debate, clause 41 was negatived, on division.

The Chair asked whether clause 42 should carry.

It was moved by the Honourable Senator Nolin that Bill C-31 be amended in clause 42, on page 17, by replacing line 8 with the following:

“42. (1) Despite subsection 554 (1) of the *Canada Elections Act*, sections 3, 6, 8 and 9, subsection”

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 42, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C. that Bill C-31 be amended in clause 42, on page 17, by replacing line 23 with the following:

“17 to 19, 28 (i.1) and (i.2) and 34 come into force ten months”

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 42, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C. that Bill C-31 be amended in clause 42, on page 17, by replacing line 9 with the following:

“10(2), section 11, 12, 14 to 16, 20 to 27, 28 f), g) h) and i), 29 to 33 and”

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 42, as amended, carry.

It was agreed that clause 42, as amended, carry.

The Chair asked whether the title should carry.

Il est convenu d'adopter l'article 31.

Il est convenu d'adopter l'article 32.

Il est convenu d'adopter l'article 33.

Il est convenu d'adopter l'article 34.

Il est convenu d'adopter l'article 35.

Il est convenu d'adopter l'article 36.

Il est convenu d'adopter l'article 37.

Il est convenu d'adopter l'article 38.

Il est convenu d'adopter l'article 39.

Le président demande si l'article 40 est adopté.

Après discussion, l'article 40 est rejeté, avec dissidence.

Le président demande si l'article 41 est adopté.

Après discussion, l'article 41 est rejeté, avec dissidence.

Le président demande si l'article 42 est adopté.

L'honorable sénateur Nolin propose que le projet de loi C-31 soit modifié, à l'article 42, page 17, par substitution, à la ligne 8, de ce qui suit :

« 42.(1) Sous réserve du paragraphe 554(1) de la Loi électorale du Canada, les articles 3, 6, 8 et 9, le »

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend le débat sur la question de savoir si l'article 42 modifié est adopté.

L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose que le projet de loi C-31 soit modifié, à l'article 42, page 17, par substitution, à la ligne 25, de ce qui suit :

« 17 à 19, 28 (i.1) et (i.2) et 34 entrent en vigueur dix mois »

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend le débat sur la question de savoir si l'article 42 modifié est adopté.

L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose que le projet de loi C-31 soit modifié, à l'article 42, page 17, par substitution, aux lignes 10 et 11, de ce qui suit :

« 10(2), et les articles 11, 12, 14 à 16, 20 à 27, 28f), g), h) et i), 29 à 33 et entrent en vigueur »

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend le débat sur la question de savoir si l'article 42 modifié est adopté.

Il est convenu d'adopter l'article 42 modifié.

Le président demande si le titre est adopté.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C. that Bill C-31 be amended in the title by deleting the words:

“and the Public Service Employment Act”

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that the title, as amended, carry, on division.

It was agreed that Bill C-31, as amended, carry.

It was agreed that the bill be reported, with amendments, to the Senate.

At 12:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose que le titre du projet de loi C-31 soit modifié par suppression des mots :

« et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique ».

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter le titre modifié avec dissidence.

Il est convenu d'adopter le projet de loi C-31 modifié.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi, avec les propositions d'amendement, au Sénat.

À 12 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 5, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWELFTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-31, An Act to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, March 21, 2007, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Title*: Delete the words:
“and the Public Service Employment Act”.
2. *Page 2, clause 5*: Delete from line 36 the words:
“date of birth”.
3. *Page 6, clause 13*:
 - (a) Delete on lines 14 and 15 the words:
“address and date of birth”; and
 - (b) Add on line 14, after the word “name” the words:
“and address”.
4. *Page 7, clause 18*: Replace line 35 with the following:

“does not indicate an elector’s sex or date of birth.”.
5. *Page 13, clause 28*: Replace lines 11 to 16 of the French text with the following:

“(i.1) sur demande, et à intervalles minimaux de trente minutes, fournit aux représentants des candidats, sur le formulaire prescrit et selon les directives du directeur général des élections, l’identité des électeurs ayant exercé leur droit de vote le jour du scrutin à l’exclusion de celle des électeurs s’étant inscrit le jour même;

i.2) sur demande, après la fermeture du bureau de vote par anticipation, fournit aux représentants des candidats, sur le formulaire prescrit et selon les directives du directeur général des élections, l’identité des électeurs ayant exercé leur droit de vote ce jour-là, à l’exclusion de celle des électeurs s’étant inscrit le jour même;”.
6. *Page 13, clause 28*: Replace lines 12 to 17 with the following:

“(i.1) on request, and at intervals of no less than 30 minutes, provide to a candidate’s representative, on the prescribed form and as directed by the Chief Electoral Officer, the identity of every elector who has exercised his or her right to vote on polling day, excluding that of electors who registered on that day;

(i.2) on request, after the close of the advance polling station, provide to a candidate’s representative, on the prescribed form and as directed by the Chief Electoral

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 5 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l’honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l’emploi dans la fonction publique, a, conformément à l’ordre de renvoi du mercredi 21 mars 2007, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants :

1. *Titre* : Supprimer les mots :
« et la Loi sur l’emploi dans la fonction publique ».
2. *Page 2, article 5* : Supprimer à la ligne 37 les mots :
« la date de naissance ».
3. *Page 6, article 13* :
 - a) Supprimer aux lignes 14 et 15 les mots :
« adresses et date de naissance »;
 - b) Ajouter à la ligne 14, après le mot « nom », les mots :
« et adresse ».
4. *Page 7, article 18* : Remplacer les lignes 34 et 35 par ce qui suit :

« lesquelles le sexe et la date de naissance des électeurs sont omis. ».
5. *Page 13, article 28* : Remplacer les lignes 11 à 16 par ce qui suit :

« (i.1) sur demande, et à intervalles minimaux de trente minutes, fournit aux représentants des candidats, sur le formulaire prescrit et selon les directives du directeur général des élections, l’identité des électeurs ayant exercé leur droit de vote le jour du scrutin à l’exclusion de celle des électeurs s’étant inscrit le jour même;

i.2) sur demande, après la fermeture du bureau de vote par anticipation, fournit aux représentants des candidats, sur le formulaire prescrit et selon les directives du directeur général des élections, l’identité des électeurs ayant exercé leur droit de vote ce jour-là, à l’exclusion de celle des électeurs s’étant inscrit le jour même; ».
6. *Page 13, article 28* : Remplacer les lignes 12 à 17 de la version anglaise, par ce qui suit :

« (i.1) on request, and at intervals of no less than 30 minutes, provide to a candidate’s representative, on the prescribed form and as directed by the Chief Electoral Officer, the identity of every elector who has exercised his or her right to vote on polling day, excluding that of electors who registered on that day;

(i.2) on request, after the close of the advance polling station, provide to a candidate’s representative, on the prescribed form and as directed by the Chief Electoral

Officer, the identity of every elector who has exercised his or her right to vote on that day excluding that of electors who registered on that day; and”.

7. Delete clause 40, page 16.

8. Delete clause 41, page 17.

9. Page 17, clause 42: Replace line 8 with the following:

“**42. (1) Despite subsection 554(1) of the *Canada Elections Act*, sections 3, 6, 8 and 9, subsection”.**

10. Page 17, clause 42: Replace line 9 with the following:

“**10(2), sections 11, 12, 14 to 16, 20 to 27, 28 (f), (g) (h) and (i), 29 to 33 and”.**

11. Page 17, clause 42: Replace line 23 with the following:

“**17 to 19, 28 (i.1) and (i.2) and 34 come into force ten months”.**

Respectfully submitted,

Officer, the identity of every elector who has exercised his or her right to vote on that day excluding that of electors who registered on that day; and ».

7. Page 16, article 40 : Supprimer l'article 40.

8. Page 17, article 41 : Supprimer l'article 41.

9. Page 17, article 42 : Remplacer la ligne 9 par ce qui suit :

« **42. (1) Malgré le paragraphe 554(1) de la *Loi électorale du Canada*, les articles 3, 6, 8 et 9, le »**

10. Page 17, article 42 : Remplacer les lignes 10 et 11 par ce qui suit :

« **paragraphe 10(2), et les articles 11, 12, 14 à 16, 20 à 27, 28 f), g) h) et i), 29 à 33 et entrent en vigueur deux ».**

11. Page 17, article 42 : Remplacer la ligne 25 par ce qui suit :

« **17 à 19, 28 (i.1) et (i.2) et 34 entrent en vigueur dix mois ».**

Respectueusement soumis,

Le président,

DONALD H. OLIVER

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 30, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-31, to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act, met this day at 4:15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Today, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs will continue its study of Bill C-31. This bill proposes a wide-ranging series of measures directed at enhancing the accuracy of voting information and preventing or minimizing abuses in the voting process. It seeks to improve the way that personal information about electors is gathered and incorporated into the National Register of Electors and ultimately made available to election officials as well as candidates and their representatives in the course of elections and between elections. It will also introduce at the federal level a requirement that voters provide identification at polling stations before they can exercise the right to vote.

In following the work already completed by the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, we are here to consider the following three overarching and interrelated themes: the integrity and accuracy of the National Register of Electors; voter identification at the polls; and voter fraud.

To speak to us today I welcome back the new Chief Electoral Officer of Canada, Mr. Marc Mayrand. With a background as a university law professor and a senior public servant, Mr. Mayrand has extensive experience in strategic management and organizational change. He was Superintendent of Bankruptcy for 10 years before being appointed Chief Electoral Officer of Canada in 2007. Accompanying Mr. Mayrand from Elections Canada, we have before us Ms. Diane Davidson, Deputy Chief Electoral Officer of Canada and Chief Legal Counsel; and Mr. Rennie Molnar, Senior Director, Operations, Register and Geography.

Marc Mayrand, Chief Electoral Officer, Elections Canada: Thank you, Mr. Chairman and members of the committee. It is a pleasure for me to appear again before you to discuss the matter of Bill C-31. My remarks today will build on my testimony before the committee on May 16, 2007, a copy of which you will find attached to the documentation distributed today.

I would like to take this opportunity to clarify certain beneficial aspects of Bill C-31 that have not been discussed much to date and to answer the questions of committee members. I will also take this opportunity to propose some technical amendments to the bill in the event that the committee considers making changes.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 30 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, se réunit aujourd'hui à 16 h 15 pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles poursuit aujourd'hui son étude du projet de loi C-31. Ce projet de loi contient un vaste ensemble de mesures destinées à rehausser l'exactitude des informations électorales et à empêcher ou réduire au minimum la fraude électorale. Il propose d'améliorer la collecte de renseignements personnels sur les électeurs et l'intégration de ces renseignements au Registre national des électeurs, renseignements qui sont mis à la disposition des agents électoraux ainsi que des candidats et leurs représentants pendant les élections et entre les élections. On prévoit également exiger au palier fédéral que les électeurs présentent une pièce d'identité au bureau de vote pour pouvoir voter.

Pour faire suite au travail déjà accompli par le Comité permanent de la Chambre des communes de la procédure et des affaires de la Chambre, nous étudierons trois grands thèmes reliés entre eux : l'intégrité et l'exactitude des renseignements contenus dans le Registre national des électeurs, l'identification des électeurs dans les bureaux de scrutin et la fraude électorale.

Nous accueillons de nouveau aujourd'hui M. Marc Mayrand, le nouveau directeur général des élections du Canada. Ayant été professeur d'université et haut fonctionnaire, M. Mayrand a une longue expérience de la gestion stratégique et des changements organisationnels. Il a été surintendant des faillites pendant 10 ans avant d'être nommé au poste de directeur général des élections du Canada en 2007. M. Mayrand est accompagné de fonctionnaires d'Élections Canada, dont Mme Diane Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique, et M. Rennie Molnar, directeur principal, Opérations, Registre et Géographie.

Marc Mayrand, directeur général des élections du Canada, Élections Canada : Merci, monsieur le président et mesdames et messieurs du comité. Je suis heureux de comparaître de nouveau devant vous pour discuter du projet de loi C-31. Mes propos d'aujourd'hui s'ajoutent à mon témoignage du 16 mai dernier, dont vous trouverez une copie annexée au document qu'on vous a remis aujourd'hui.

Je veux profiter de cette occasion pour mettre en lumière certains aspects bénéfiques du projet de loi qui ont été peu discutés jusqu'ici et pour répondre aux questions des membres du comité. Je me permettrai également de proposer quelques modifications techniques au projet de loi dans l'hypothèse où le comité envisagerait lui-même d'effectuer certains changements.

Bill C-31 has two objectives. First, it makes some significant improvement to how the electoral process is administered. Second, the bill seeks to address a perception that the electoral system is open to abuse and that as a result tighter rules are needed for identifying electors.

Among the improvements proposed to the administration of the electoral process as a result of the recommendations of my predecessor, we should note the following. First, the bill would make it easier for Elections Canada to obtain certain information through the Canada Revenue Agency regarding citizenship and deceased electors. This would make it possible to ensure that the National Register of Electors is more accurate. These changes would permit us, among other things, to add new electors to the registry directly, in particular young people.

Second, the bill proposes various measures that would make the voting process more accessible. In ridings that cover a large territory, it would be possible to establish advance polls for a single polling division rather than several polling divisions.

Third, persons with disabilities could ask for and obtain on polling day a transfer certificate to vote at a polling station with level access and not have to do it three days in advance as is currently required.

The bill also proposes to amend the Public Service Employment Act to make a regulation to authorize the hiring of temporary staff for a period of more than 90 business days per year so that the staff is able to provide Elections Canada with the assistance needed for the preparation for, conduct of and reporting on an election.

Overall, Elections Canada believes that these measures will improve the accuracy of the National Register of Electors as well as services provided to electors.

I would like to make some clarifications with regard to adding a unique and stable identifier for electors on the list of electors. I believe this matter was raised before the committee on a previous occasion and it is important to bring some clarification to it. The primary purpose of this amendment is to make it easier for political parties and candidates to match the information on their lists with the information provided by Elections Canada. The identifier would make it possible for parties to more easily incorporate changes on their list of electors.

It is worth noting that the identifier is a unique and permanent number created and attributed randomly by Elections Canada. In fact, we already use such a number for internal purposes in managing the database of electors. Therefore, the number would be used only to manage the register and match information from the list of electors. This number is not the social insurance number or any number already created for other purposes by either private or public organizations. For that reason, I do not believe that adding the number to the list of electors would pose any additional risk to the sanctity of electors' privacy.

Le projet de loi C-31 a deux objectifs : d'une part, il apporte certaines améliorations importantes à l'administration du processus électoral. D'autre part, il se veut une réponse à une certaine perception voulant que le système électoral soit susceptible d'abus et qu'en conséquence, il faille resserrer les règles d'identification des électeurs.

Parmi les améliorations apportées à l'administration du processus électoral suite aux recommandations de mon prédécesseur, notons en particulier les suivantes : le projet de loi faciliterait l'obtention pour Elections Canada de certains renseignements relatifs à la citoyenneté et aux personnes décédées par l'Agence du revenu du Canada, assurant ainsi une plus grande exactitude du Registre national des électeurs. Ces modifications nous permettront entre autres d'ajouter directement de nouveaux électeurs au registre, surtout les jeunes.

Le projet de loi comporte également diverses mesures qui rendraient le vote plus accessible. Ainsi, dans les circonscriptions qui couvrent un très grand territoire, il permettrait d'établir un bureau de scrutin pour le vote par anticipation pour une seule section de vote plutôt que pour plusieurs.

De plus, les personnes handicapées pourraient demander et obtenir le jour même du scrutin, et non pas trois jours plus tôt comme c'est présentement le cas, un certificat de transfert pour voter dans un bureau de scrutin avec accès de plain-pied.

Le projet de loi modifie aussi la Loi sur l'emploi dans la fonction publique pour autoriser la prise d'un règlement permettant l'embauche de personnel temporaire pour une durée de plus de 90 jours ouvrables par année, afin de permettre à ce personnel de lui fournir l'aide nécessaire à la préparation de l'élection, la tenue et l'élaboration des rapports subséquents.

Dans l'ensemble, Elections Canada estime que ces mesures permettront d'améliorer l'exactitude des données du Registre national des électeurs ainsi que les services offerts aux électeurs.

Je voudrais aussi apporter certains éclaircissements quant à l'ajout d'un identificateur unique et permanent pour les électeurs sur les listes électorales. Je crois que cette question a déjà été soulevée ici lors d'une de vos réunions précédentes et il m'apparaît important d'apporter des précisions. Cette modification a pour but principal de faciliter l'appariement par les partis politiques des informations contenues sur leurs listes avec celles fournies par mon bureau. L'identificateur permettrait aux partis d'associer plus facilement les changements sur leurs listes aux électeurs visés.

Il est important de savoir que l'identificateur est un numéro unique et permanent généré et attribué aléatoirement par Elections Canada. D'ailleurs, nous utilisons déjà un numéro semblable à des fins internes de gestion de la base de données sur les électeurs. Le numéro ne servirait donc que pour la gestion du registre et l'appariement des données contenues dans les listes électorales. Ce numéro n'est ni le numéro d'assurance sociale, ni un numéro déjà généré à d'autres fins par d'autres organismes. De ce fait, l'ajout du numéro aux listes électorales ne paraît poser, selon moi, aucun risque supplémentaire.

At this point, as I mentioned before, I would like to ask you to consider some technical amendments to the bill.

[Translation]

The first of these amendments involves the coming into force of provisions that necessitate changes to computer systems. Here I am referring to subsection 42(2) of the bill.

Bill C-31 proposes that the legislation come into force eight months after Royal Assent. However, with our current computer systems, we need ten months to complete those types of changes and run the necessary tests to make sure they are working properly. If an election were held earlier — before the ten months were up — it would be difficult to put those provisions into effect without risk, and in time for the election.

To avoid those risks, the wording of subsection 42(2) could be changed so that the proposed amendments it lists come into force ten months after Royal Assent, rather than eight months. Once again, it is a matter of allowing us to make the necessary changes to the computer system without undue risk.

I would add one provision to the list contained in subsection 42(2) — namely, paragraph (*i.1*) of section 28 of the bill, since we need to modify our computer systems to fully implement this new provision.

The second change I am asking you to consider pertains to paragraph 162(*i.1*). I refer you again to section 28 of the bill, on page 13, which deals with what are commonly referred to in the Quebec electoral system as “bingo cards.”

That paragraph calls for the poll clerk to prepare a report from time to time on polling days on the names of all electors who have already exercised their right to vote on that day. That information facilitates the work of candidates and their teams because they try to “get out the vote” by easily identifying who has already voted and who has not. The concept comes from the electoral system in Quebec, where people talk about “bingo cards,” a report drawn up by election staff. It is a sheet containing numbers from 1 to 500. Once an elector has voted, the election worker crosses off a number on the card that corresponds to the sequence number beside the elector’s name on the list of electors.

In considering implementing this provision, we have noted a few operational difficulties that it would be a good idea to remedy; this would better reflect what is done in Quebec and streamline the process. Accordingly, it is proposed that on advance polling days, information on electors who have exercised their right to vote be provided only once, at the end of the day, and not every 30 minutes, as is the case on polling day. That would be consistent with the way things are done in Quebec.

Cela dit, comme je vous l’ai annoncé, j’aimerais également vous demander de considérer certaines modifications de nature plutôt technique au projet de loi.

[Français]

La première de ces modifications porte sur la date d’entrée en vigueur des dispositions qui requièrent des modifications aux systèmes informatiques. Je vous réfère, à cet égard, à l’article 42(2) du projet de loi.

Le projet de loi C-31 propose une date d’entrée en vigueur de huit mois après la sanction royale. Or, compte tenu des systèmes informatiques dont nous disposons, il faut dix mois pour effectuer ce genre de changements et faire les tests nécessaires dans le but d’assurer leur bon fonctionnement. Si des élections devaient avoir lieu plus tôt, soit avant l’expiration du délai de dix mois, il serait difficile de mettre ces dispositions en œuvre sans risque et surtout à temps pour les élections.

Afin de parer ces risques, le texte de l’article 42(2) pourrait être modifié de façon à ce que les amendements proposés, qui sont énumérés, entrent en vigueur dix mois après la sanction royale plutôt que huit mois. Encore une fois, il s’agit de nous permettre d’apporter les changements nécessaires au système informatique sans risques indus.

J’ajouterais une disposition à l’énumération contenue à l’article 42(2), soit l’alinéa *i.1*) de l’article 28 du projet de loi, puisqu’il nous faudra modifier nos systèmes informatiques pour pouvoir pleinement mettre en œuvre cette nouvelle disposition.

Le deuxième changement que je vous demande de considérer vise l’alinéa 162 *i.1*. Je vous réfère de nouveau à l’article 28 du projet de loi, à la page 13, qui traite de ce qu’on appelle communément dans le système électoral du Québec les « cartes de bingo ».

Cet alinéa prévoit la préparation, par le greffier du scrutin, d’un rapport périodique au cours des journées du scrutin indiquant le nom de tous les électeurs ayant déjà exercé leur droit de vote. Cette information facilite le travail des candidats et de leurs équipes car ils essaient de « faire sortir le vote » en identifiant de manière simple qui a déjà voté et qui ne l’a pas fait. Le concept vient du système électoral du Québec où on parle des « cartes de bingo », un rapport à remplir par le personnel électoral. Il s’agit d’une feuille contenant les numéros 1 à 500. Le travailleur électoral poinçonne sur cette carte le numéro de séquence apparaissant sur la liste électorale qu’on retrouve à côté du nom de l’électeur lorsque celui-ci a voté.

En considérant la mise en œuvre de cette disposition, nous avons noté quelques difficultés opérationnelles qu’il serait avantageux de corriger pour mieux refléter ce qui se fait au Québec et alléger la fonction. Ainsi, lors des journées de vote par anticipation, nous proposons que les données sur les électeurs ayant déjà exercé leur droit de vote ne nous soient fournies qu’une fois, soit en fin de journée, et non à toutes les 30 minutes comme c’est le cas le jour du scrutin. Cette façon de procéder serait conforme à ce qui se fait au Québec.

In addition, the names of electors who register on polling day, and whose names are not already on the list of electors, would not be disclosed. Adding their names by hand is an unnecessary burden, as that information would be of no use to candidates.

We recommend clearing up an ambiguity in the English wording, which says that on polling day, the “bingo card” should be provided only at 30-minute intervals; it should stipulate that “bingo cards” cannot be requested for a period of less than 30 minutes.

These minor amendments are still important. They will reduce the workload of election staff without unduly hampering voting. These amendments will adequately meet the needs of candidates seeking to identify in time their supporters who have not yet voted.

We have prepared some text for each of these two changes. We will be pleased to provide you with the copy. My colleagues and I will be happy to answer any questions you may have.

[English]

The Chairman: Could we get those copies from you now so that honourable senators could look at them as they are posing their questions to you? Thank you very much for your presentation.

I am interested in the bingo card concept that you talked about. Would that work electronically? In other words, if political parties or candidates were in their offices, which might be a mile away, would that card show up on their computer indicating who has voted, or would they have to go to the polling station and pick up a bingo card?

Mr. Mayrand: It is not in the near or immediate future, certainly. The practice would parallel the one that exists in Quebec, where paper cards are filled and every 30 minutes they are made available to representatives of candidates to pick up at their will.

The Chairman: Are you giving consideration to doing this electronically?

Mr. Mayrand: We are currently looking at renewing our old technology and we will certainly consider initiatives that will improve service to electors and candidates throughout the whole electoral process, but I do not have a timeline at this point.

Senator Baker: You said that the social insurance number will not be used as the identifier and you came to the conclusion therefore that there would not be a concern about privacy. I might just point out that, in her prepared address to the committee, the Privacy Commissioner said that if the social insurance number were to be used, that would be a real concern. She also went on to say that another identifier could be used, but the problem would still remain. You are simply disagreeing with the Privacy

Par ailleurs, on ne divulguerait pas le nom des électeurs qui s'inscrivent le jour du scrutin et dont le nom ne figure pas sur la liste électorale. L'ajout de leur nom de façon manuscrite est un fardeau inutile, puisque cette information ne servira pas aux candidats.

Nous recommandons de clarifier une ambiguïté dans le texte anglais disant que, le jour du scrutin, la « carte de bingo » ne soit fournie qu'à des intervalles d'au moins 30 minutes, pour préciser qu'il n'est pas possible de requérir les « cartes de bingo » pour une période de moins de 30 minutes.

Ces amendements mineurs demeurent importants. Ils permettront de réduire la charge de travail du personnel électoral et de ne pas gêner outre mesure la fluidité du vote. Ces amendements répondent de façon satisfaisante aux besoins des candidats visant à repérer à temps leurs supporters qui n'auraient pas encore voté.

Nous avons préparé un texte pour chacune de ces deux modifications. Il nous fera plaisir de vous en remettre une copie. Mes collègues et moi sommes maintenant à votre disposition pour répondre aux questions.

[Traduction]

Le président : Pourrions-nous avoir des exemplaires de ces amendements afin que nous puissions y jeter un coup d'œil pendant la période de questions? Merci beaucoup de votre exposé.

Je trouve intéressant ce concept de « carte de bingo » dont vous avez parlé. Est-ce que cela se ferait de façon électronique? Autrement dit, les candidats ou membres des partis politiques qui seraient dans leurs bureaux, à des kilomètres des bureaux de scrutin, pourraient-ils avoir cette carte sur leur ordinateur qui leur indiquerait qui a voté ou devraient-ils se rendre au bureau de scrutin pour prendre la carte de bingo?

M. Mayrand : Cette pratique ne deviendra pas monnaie courante dans un avenir immédiat ou rapproché, cela, c'est certain. On envisage cependant de faire comme au Québec où des cartes sont remplies et remises toutes les 30 minutes aux représentants des candidats qui veulent les avoir.

Le président : Avez-vous pensé à faire cela par voie électronique?

M. Mayrand : Nous examinons actuellement la possibilité de renouveler notre vieille technologie et nous allons certainement nous pencher sur les initiatives qui pourraient améliorer les services aux électeurs et aux candidats pendant tout le processus électoral, mais je n'ai pas d'échéance à cet égard pour l'instant.

Le sénateur Baker : Vous avez dit que le numéro d'assurance sociale ne servira pas d'identificateur et vous avez conclu que l'utilisation de cet identificateur ne présente aucun problème relatif à la vie privée. Je vous signale que, dans ses remarques à notre comité, la commissaire à la vie privée a déclaré qu'elle serait très inquiète si on se servait du numéro d'assurance sociale à cette fin. Elle a aussi dit qu'on pourrait employer un autre identificateur, mais que cela poserait quand même un problème.

Commissioner in giving the opinion that privacy would not be in question. I wanted to point that out. Perhaps you might want to comment on that later.

My main question concerns an answer that you gave to Senator Rivest to a question he posed when you were last here. I do not have the English translation of what you said, but I will paraphrase the French. Senator Rivest was concerned about whether or not all of the measures in this bill were necessary and whether there was proof of the necessity of bringing in a more complicated system of voter identification. Basically, you said that there is a perception that it is relatively easy to manipulate the vote. You then said that all the complaints had been studied in this regard.

You said that you had conducted studies in some ridings. For example, recently you published a report concerning Trinity—Spadina riding, where there had been allegations of voter illegalities. You said, “After having examined the situation of 11,000 voters who were signed up on the day of the vote, I am here to tell you today that there was only one voter who might have voted two times.” That was a very detailed study, and other ridings have been investigated, but in each of those cases you were not able to show that there was any voter fraud as alleged.

My question is this: In Trinity—Spadina, 11,000 people registered on voting day. You investigated each one of them, and you found that in only one case could a person have voted twice. You examined all the complaints in the other areas. If this bill passes, if we bring in restrictive new legislation saying that if you do not have the proper identification you can only have one person swear somebody in to vote, what happens to the 11,000 people who were eligible to vote? You are changing the rules completely. Have you given thought to what would happen to those 11,000 voters, perhaps mostly students, after this bill is passed?

Mr. Mayrand: Yes. The study you refer to dealt with the issue of polling day registration during the last election. The current statute is very different from Quebec in that regard, but it allows for voters at the federal level to register on polling day. Those who have not been entered into the register or who have not made it to the list of electors still have the option to register on voting day. They must prove their identity and their residence in order for the registration can take place. As they do that at the polling place, they are referred to the polling station for voting.

Under Bill C-31, while the rules would change regarding polling day registration, I suspect that most of the people in Trinity—Spadina would have been able to provide two pieces of identification and been allowed to vote. Again, this study did not deal with the voting process but with the voting day registration.

Vous avez donc une opinion différente de celle de la commissaire à la vie privée quand vous affirmez que cela ne violerait pas la vie privée. Je tenais à vous le signaler. Peut-être pourriez-vous en toucher quelques mots un peu plus tard.

Ma principale question porte sur une réponse que vous avez donnée à une question que vous a posée le sénateur Rivest lors de votre dernière comparution. Je n’ai pas la traduction en anglais de ce que vous avez dit, mais je paraphraserai le français. Le sénateur Rivest se demandait si toutes les mesures prévues par ce projet de loi étaient nécessaires et si la nécessité de complexifier le système d’identification des électeurs avait été prouvée. Essentiellement, vous avez répondu qu’on a l’impression qu’il est relativement facile de manipuler le vote. Vous avez ajouté que toutes les plaintes reçues à ce sujet avaient été examinées.

Vous avez aussi dit avoir mené des études dans certaines circonscriptions. Par exemple, récemment, vous avez publié un rapport sur la circonscription de Trinity—Spadina où il y avait eu des allégations de violation de la loi électorale. Vous avez dit qu’après avoir examiné la situation des 11 000 électeurs qui figuraient sur la liste électorale, il n’y avait qu’un seul électeur qui avait peut-être voté deux fois. Vous aviez mené dans cette circonscription une étude très approfondie et vous avez aussi enquêté dans d’autres circonscriptions, mais dans aucun des deux cas n’avez-vous pu prouver qu’il y avait eu fraude.

Ma question est la suivante : dans Trinity—Spadina, 11 000 personnes se sont inscrites sur la liste électorale le jour même du scrutin. Vous avez enquêté sur chacune de ces personnes et avez constaté qu’une seule aurait pu avoir voté deux fois. Vous avez examiné toutes les autres plaintes portant sur d’autres sujets. Si ce projet de loi-ci est adopté, si nous adoptons de nouvelles dispositions législatives restrictives stipulant qu’en l’absence des documents d’identification nécessaires, une seule personne peut faire prêter serment à quelqu’un et ainsi lui permettre de voter, qu’arrivera-t-il aux 11 000 électeurs qui avaient le droit de vote le jour du scrutin dans cette circonscription? Vous modifiez les règles du tout au tout. Avez-vous réfléchi à ce qu’il adviendrait de ces 11 000 électeurs, peut-être en grande partie des étudiants, après l’adoption de ce projet de loi?

M. Mayrand : Oui. L’étude dont vous faites mention portait sur l’inscription des électeurs le jour du scrutin lors de la dernière élection. La loi actuelle est très différente de celle du Québec à cet égard, mais, au palier fédéral, elle permet aux électeurs de s’inscrire sur la liste électorale le jour du scrutin. Ceux qui ne figurent pas dans le registre ou qui ne se sont pas fait inscrire sur la liste électorale peuvent toujours s’inscrire le jour du scrutin. Ils doivent faire la preuve de leur identité et de leur lieu de résidence pour ce faire. Comme cela se fait au bureau de vote, c’est là qu’on les renvoie pour le vote comme tel.

Le projet de loi C-31 modifie les règles à ce chapitre, mais je pense que la plupart des intéressés dans Trinity—Spadina auraient pu présenter deux pièces d’identité et ainsi voter. Je le répète, l’étude en question ne portait pas sur la procédure de vote, mais sur l’inscription le jour du scrutin. Par conséquent, oui,

Therefore, there are changes between Bill C-31 and the current statute in that regard but, at the end of the day, under both statutes, voters would have to prove their identity.

Senator Baker: Would a university card with a picture on it be one piece of identification?

Mr. Mayrand: Yes.

Senator Baker: Give me an example of an additional piece of identification.

Mr. Mayrand: An attestation from the administrator of the residence where the student lives attesting to his address and residence at that place would constitute the second piece.

Senator Baker: Would an affidavit constitute identification?

Mr. Mayrand: An affidavit could constitute a piece of identification under the current regime.

Senator Baker: You said an attestation from the administrator of the place where they lived and the university. Would that person attesting to the student's identity have to be registered in the polling booth?

Mr. Mayrand: They would not have to be at the polling booth or registered. A community officer would have identified those people, and students would have been referred to those individuals who can attest to their residence.

Senator Baker: You say that most of them would undoubtedly be covered. Most of them would be 5,501 people. I am wondering about the other 5,499. Do you have any comment to make on that?

Mr. Mayrand: "Most" may be more than the simple majority, but that would be speculation on my part.

Senator Baker: The possibility exists that a couple of thousand people perhaps would not have been able to vote.

Mr. Mayrand: I do not have any factual evidence supporting a statement of that nature.

Senator Baker: Do you believe that some study should be done before you make a radical change in legislation such as this? Surely the object of our legislation is to facilitate voting and not to prevent it. Right now, we have complaints from people who say they cannot vote, although they live near a polling station. I am sure you hear from them. Somebody works in an office, and they are just not in that polling station. They do not end up voting at the end of the day, and there are complaints. This legislation may cause a huge number of people to be put into that category. Do you agree that this is a tightening up of the system? I know you do not want to admit that. I am just wondering.

Mr. Mayrand: My responsibility would be to administer the legislation as it is approved by this Parliament. As I mentioned during my previous appearance, Bill C-31 is certainly a major change. It shifts us from a system where we trust electors that

le projet de loi C-31 modifie les règles à cet égard mais, en dernière analyse, aux termes de l'ancienne loi et aux termes de la loi modifiée, les électeurs auraient pu voter en prouvant leur identité.

Le sénateur Baker : Est-ce qu'une carte d'identité de l'université avec photo serait acceptée?

M. Mayrand : Oui.

Le sénateur Baker : Donnez-moi un exemple d'une autre pièce d'identité.

M. Mayrand : Une lettre de l'administrateur de la résidence où habite l'étudiant attestant le lieu de résidence de celui-ci serait une autre pièce d'identité qu'on accepterait.

Le sénateur Baker : Et un affidavit?

M. Mayrand : En vertu du régime actuel, on accepterait un affidavit comme pièce d'identité.

Le sénateur Baker : Vous avez donné comme exemple une lettre de l'administrateur de la résidence où habite l'étudiant. L'administrateur de la résidence devrait-il être inscrit au bureau de scrutin?

M. Mayrand : Non, il n'aurait pas à se présenter au bureau du scrutin ou à être inscrit. L'agent communautaire aurait identifié ces personnes et les étudiants auraient été adressés à ceux qui peuvent attester leur lieu de résidence.

Le sénateur Baker : Vous avez dit que la plupart d'entre eux n'auraient pas de problème. La plupart d'entre eux, ce serait 5 501 électeurs. Moi, je m'inquiète des autres 5 499. Qu'en pensez-vous?

M. Mayrand : « La plupart » peut représenter plus que la simple majorité, mais je ne me prononcerai pas.

Le sénateur Baker : Il est quand même possible que deux ou trois mille personnes n'aient pas pu voter.

M. Mayrand : Je n'ai pas de preuve reposant sur des faits qui confirmerait votre déclaration.

Le sénateur Baker : Croyez-vous qu'on devrait procéder à une étude avant d'apporter des changements si radicaux à cette loi? Il me semble que l'objet de notre loi devrait être de faciliter le vote et non pas de l'empêcher. À l'heure actuelle, des gens se plaignent qu'ils ne peuvent voter bien qu'ils vivent tout près du bureau de scrutin. Je suis sûr que vous avez reçu des plaintes de ce genre. Les gens sont au bureau toute la journée, loin du bureau du scrutin et doivent aller voter à la fin de la journée, ce qui suscite des plaintes. Après l'adoption de ce projet de loi, il pourrait y avoir encore beaucoup de gens dans cette situation. Êtes-vous d'accord avec moi pour dire que vous resserrez les règles? Je sais que vous ne voulez pas le reconnaître, mais je vous pose la question quand même.

M. Mayrand : Il m'incombe à moi d'administrer la loi telle qu'elle est approuvée par le Parlement. Comme je l'ai dit lors de ma dernière comparution, le projet de loi C-31 représente un changement considérable. Avec ce projet de loi, nous délaissions le

show up at the polling station and declare their identity and allow them to vote if they are registered.

Senator Baker: You said there is no evidence of fraud. You have investigated it. Yet, the one of the main purposes of this legislation, the principle of the bill, according to the committees, is to prevent voter fraud. Yet you claim there is no voter fraud.

Mr. Mayrand: There was no evidence of voter fraud when we investigated. Again, we are dealing very much with the perception of the rules of voting.

Senator Baker: Do you think we should pass a law to satisfy perception or address the question of perception and prevent people from voting?

Mr. Mayrand: I would not go that far, of course.

Senator Baker: That is fine. I just noticed that our main witness, according to case law, is reported as appearing in 57 cases before our courts. He did a magnificent job. I can now see why.

[Translation]

Senator Nolin: I would like to thank all three of you for participating in this in-depth consideration of the bill. I would like to draw your attention to clauses 11 and 12 of the bill, which refer to section 81 of the act. My question has to do with having access, in the case of clause 11, to an apartment building or condominium building, and in the case of clause 12, to a building, land, street or any other place open without charge to members of the public. There is a lengthy description of places considered open to members of the public.

In the case of subsection 81.2 and section 81.1, an exception is stated. It would allow the tenants, managers or owners of the building in question to deny access. In the case of an apartment building, access may be denied to a building whose residents' physical or emotional well-being may be harmed as a result of permitting canvassing or campaigning referred to in that subsection, and in the case of subsection 2 of section 81.1, access to a place may be denied if campaigning in or on it would be incompatible with the function and purpose of the place or inconsistent with public safety.

As you know, sir, in an election campaign, everything happens pretty fast. The election period is pretty short. Who is going to review a decision to deny access to an elector?

Mr. Mayrand: As you can see, the act says nothing about that.

Senator Nolin: I am going to put my question a different way. What kind of instructions will you be giving election staff or returning officers?

Mr. Mayrand: If a candidate wanted to canvass the residents of the building, and the building manager denied access without a valid reason, the candidate would have to argue a right of

système dans le cadre duquel nous faisons confiance aux électeurs, nous leur permettons de se présenter au bureau de scrutin et de décliner leur identité et nous leur permettons de voter s'ils sont inscrits.

Le sénateur Baker : Vous avez dit n'avoir trouvé aucune preuve de fraude. Vous avez enquêté. Or, l'un des objets de ce texte législatif, l'un des principes qui le sous-tend, selon les comités, est de prévenir la fraude. Mais vous avez affirmé qu'il n'y avait pas eu de fraude.

M. Mayrand : Nous n'avons trouvé aucune preuve de fraude quand nous avons enquêté. Encore une fois, il s'agit de la perception qu'on a des règles qui régissent le vote.

Le sénateur Baker : Croyez-vous que nous devrions adopter des lois pour apaiser de fausses inquiétudes ou corriger les fausses perceptions et empêcher des gens de voter?

M. Mayrand : Je n'irais pas jusque-là, évidemment.

Le sénateur Baker : Je vois. Je viens de remarquer que notre principal témoin, selon ce qu'indique la jurisprudence, a témoigné devant les tribunaux dans 57 affaires. Il a fait un travail magnifique. Je comprends pourquoi.

[Français]

Le sénateur Nolin : Merci à vous trois de vous prêter à cet examen détaillé du projet de loi. J'aimerais attirer votre attention sur les articles 11 et 12 du projet de loi qui font référence à l'article 81 de la loi. Ma question porte sur le fait d'avoir accès, dans le cas de l'article 11, à un immeuble d'appartements ou d'habitations en copropriété et, dans le cas de l'article 12, d'un bâtiment, terrain, voie publique ou autre lieu ouvert gratuitement au public. Il y a une longue description de lieux considérés ouverts au public.

Dans le cas de l'article 81(2) et de l'article 81(1), une exception est mentionnée. Elle permettrait aux tenanciers, aux gérants ou aux propriétaires de l'immeuble en question de refuser l'accès. Dans le cas d'un immeuble à appartements, si le fait de permettre les activités de campagne visées à ce paragraphe peut mettre en danger la santé physique ou affective des résidents de l'immeuble et, dans le cas de l'article 2 de l'article 81(1), si les activités de campagne sont incompatibles avec la sécurité publique ou à la fonction ou à la destination principale du lieu.

Comme vous le savez, monsieur le directeur général, en campagne électorale, tout se fait assez rapidement. La période électorale est assez courte. Qui va arbitrer la décision de refuser l'accès à un électeur?

M. Mayrand : Comme on peut le constater, la loi est silencieuse à ce sujet.

Le sénateur Nolin : Je vais poser ma question différemment. Quel genre d'instructions donnerez-vous au personnel électoral ou aux directeurs de scrutin?

M. Mayrand : Dans l'hypothèse où un candidat veut faire de la sollicitation auprès de résidents d'un immeuble et que l'administrateur de l'immeuble refuse l'accès sans raison valable,

access for the purposes of campaigning. If access was still denied, I assume the candidate would have various choices, including asking the returning officer to intervene and explain the provisions of the act to the parties to the dispute.

After hearing the property manager's explanation, the candidate would decide whether or not the matter should be taken any further. And I would expect the candidate to warn the property manager about the provisions that make it an offence to contravene the act by denying access without reasonable grounds. A number of scenarios are possible.

Senator Rivest: You know that religious communities prohibit access to places of worship.

Senator Nolin: Precisely, I would like to draw my colleagues' attention to the issue of religion. In section 81(1), when you look at the open-ended listing of the types of use to which places can be put, you will see included places for religious use. That means that Parliament intends to allow candidates to campaign in places for religious use.

We can see the scope of this amendment. Settling disputes over these exceptions will be extremely difficult, if not virtually impossible. I do not suppose anyone would want to campaign in a convent or monastery, but when push comes to shove, it could be done. Of course, those are not public places. Is that how this amendment to the act should be interpreted?

Mr. Mayrand: I would tend to interpret the section as favouring access to places open to the public generally.

Senator Nolin: Like churches?

Mr. Mayrand: I was thinking more of the church steps. I must admit that if a candidate insists on campaigning inside a religious institution, I would find it difficult to support his efforts.

Senator Nolin: So, you are saying that campaign managers would instinctively leave it up to the returning officer to make a decision.

Mr. Mayrand: Yes, and if the returning officer needs any help with the decision, he or she may consult Elections Canada.

Senator Nolin: My next question concerns clause 18(2) which refers to section 107 of the act. We see that there are two types of list of electors, one list for the deputy returning officers at the polling stations and another list distributed to candidates and political parties. Am I correct so far?

Mr. Mayrand: Yes, absolutely.

Senator Nolin: With Bill C-31, am I to understand that voter gender will already appear on the list of electors provided to election workers, but that this is not part of the information indicated on the list of electors provided to candidates?

Mr. Mayrand: Yes.

le candidat devra faire valoir son droit d'accès pour exercer ses activités. Si le refus persiste, je présume que le candidat a différents choix, dont celui de contacter le directeur de scrutin pour lui demander d'intervenir et de faire comprendre les dispositions de la loi aux parties en litige.

Après avoir écouté l'explication de l'administrateur de l'immeuble, le candidat verra s'il y a lieu d'insister ou non. Et je m'attends à ce qu'il mette en garde l'administrateur de l'immeuble à propos des dispositions qui créent des infractions à la loi, dans le cas où le refus est exercé sans motifs raisonnables. Plusieurs scénarios sont possibles.

Le sénateur Rivest : Vous savez que des communautés religieuses interdisent l'accès aux lieux de culte.

Le sénateur Nolin : Justement, j'aimerais attirer l'attention des collègues sur la question religieuse. À l'article 81(1), lorsqu'on examine l'élaboration non limitative des types d'usage de lieux, on y voit un lieu à usage religieux. Cela signifie que le législateur prévoit qu'un candidat peut faire campagne dans un lieu à usage religieux.

Nous constatons l'amplitude de cet amendement. L'arbitrage de ces exceptions sera très ténu, pour ne pas dire à peu près impossible. Je comprends que personne ne veut aller faire campagne dans un cloître, mais à la limite, il pourrait le faire. Il faut dire qu'un cloître n'est pas un lieu public. Serait-ce la façon d'interpréter cette modification à la loi?

M. Mayrand : J'aurais tendance à interpréter l'article comme voulant privilégier l'accès aux endroits ouverts au public en général.

Le sénateur Nolin : Tels les églises?

M. Mayrand : Je pensais davantage au parvis de l'église. Je dois vous avouer que dans le cas où un candidat insisterait pour faire des activités électorales à l'intérieur d'un lieu de culte, j'aurais de la difficulté à soutenir ses efforts.

Le sénateur Nolin : Donc, le premier réflexe des administrateurs de la campagne d'un candidat serait de s'en remettre au directeur de scrutin?

M. Mayrand : Oui, et si le directeur de scrutin a besoin d'appui, il peut consulter Elections Canada.

Le sénateur Nolin : Ma prochaine question concerne l'article 18(2) qui fait référence à l'article 107 de la loi. On voit qu'il existe deux types de liste électorale, une liste qui sert aux scrutateurs-greffiers présents aux tables de scrutin et une autre liste qui est distribuée aux candidats et aux partis politiques. Ai-je raison jusqu'ici?

M. Mayrand : Oui, absolument.

Le sénateur Nolin : Avec le projet de loi C-31, dois-je comprendre que le sexe de l'électeur est déjà indiqué sur la liste électorale remise au personnel électoral, mais il ne fait pas partie des informations contenues de la liste électorale remise aux candidats?

M. Mayrand : Oui.

Senator Nolin: If the date of birth of electors was added to the list provided to election workers at the polling stations, this would not present any kind of administrative or computer problem. Since we are already omitting gender, the date of birth would also be omitted from the list provided to candidates and political parties. Would this cause a major problem?

Mr. Mayrand: No. It could be done.

Senator Nolin: Since there are two lists, that would be possible.

[English]

Senator Fraser: I am interested in the unique identifier, but the more I think about it, the more confused I become. Will electors know what their unique identifier is?

Mr. Mayrand: In the future, the unique identifier will appear only on the list of electors.

Senator Fraser: My difficulty is that the unique identifier will be the one thing given by Elections Canada to the candidates. I do not have a problem with a number being assigned to a person for your internal administrative purposes if that person does not know the number. I am assuming it is a number.

Mr. Mayrand: Yes.

Senator Fraser: However, I have difficulty with the fundamental notion of a number assigned to a person and given broader circulation, such as to the candidates and the candidates' workers, without the person knowing what the number is.

My question is similar to the one posed by Senator Nolin about sex and date of birth. Is it necessary to give the identifier to the candidate rather than simply keep it within Elections Canada? What is gained by giving the identifier to the candidate?

Mr. Mayrand: While the number is not shared with electors, it is available to them if they want to know their number. Again, the number has limited use.

The sole benefit of the system would be to allow political candidates to better manage their lists. Currently, each year Elections Canada issues a list of political parties who maintain their own databases. At times, we can have five to 10 John Smiths on the list. We do not provide the date of birth so it can be difficult to identify which John Smith lives at which address. Therefore, the unique identifier would allow the parties to have more accurate internal lists and avoid duplication incorrect entries on their lists. My understanding is that parties use the electoral lists each year to track people who move, et cetera, and without a unique identifier, it is difficult to manage those kinds of databases.

Senator Fraser: I am all in favour of making it comparatively easy for political parties to campaign knowledgeably and, among other things, to not harass voters by calling them repeatedly because they are listed three or four times. I understand that

Le sénateur Nolin : Cela ne poserait pas de problèmes administratifs ou informatiques si on ajoutait la date de naissance de l'électeur sur la liste remise au personnel électoral aux tables de scrutin. Comme on omet déjà le sexe, on omettrait la date de naissance sur la liste qu'on distribue aux candidats et aux partis politiques. Est-ce que cela causerait un problème majeur?

M. Mayrand : Non. Ce serait possible de le faire.

Le sénateur Nolin : Puisqu'il existe deux sortes de liste, il est possible qu'on s'en aille dans cette direction.

[Traduction]

Le sénateur Fraser : Je m'intéresse particulièrement à l'identificateur unique, mais plus j'y réfléchis, moins je comprends. Les électeurs connaîtront-ils leur identificateur unique?

M. Mayrand : À l'avenir, l'identificateur unique n'apparaîtra que sur la liste des électeurs.

Le sénateur Fraser : Ce qui m'inquiète, c'est qu'Élections Canada ne transmettra rien d'autre que l'identificateur unique aux candidats. Je n'ai pas d'objection à ce que vous donniez un numéro aux électeurs pour vos fins administratives internes si les électeurs ne connaissent pas ce numéro. Je présume que c'est un numéro.

M. Mayrand : Oui.

Le sénateur Fraser : Cependant, je n'aime pas l'idée qu'on donne un numéro à une personne et qu'on transmette ensuite ce numéro aux candidats, aux représentants des candidats et à d'autres sans que l'intéressé sache quel est ce numéro.

Ma question est semblable à celle qu'a posée le sénateur Nolin sur le sexe et la date de naissance. Est-il nécessaire de donner l'identificateur au candidat? Est-ce que l'identificateur ne pourrait pas simplement rester à l'usage d'Élections Canada? À quoi sert-il de transmettre l'identificateur au candidat?

M. Mayrand : Nous ne transmettons pas leur numéro aux électeurs, mais s'ils souhaitent le connaître, nous le leur donnons. Je le répète, ce numéro sert à des fins limitées.

Nous envisageons de donner le numéro aux candidats car nous croyons que cela leur permettrait de mieux gérer leurs listes. À l'heure actuelle, chaque année, Élections Canada dresse la liste des partis politiques qui ont leur propre base de données. Il nous arrive d'avoir de cinq à dix Jean Tremblay sur une liste. Nous ne transmettons pas la date de naissance, ce qui fait qu'il peut être difficile de déterminer quel Jean Tremblay habite à quelle adresse. Par conséquent, l'identificateur unique permettra aux partis de se doter de listes internes plus précises et d'éviter les doubles entrées. Je crois savoir que les partis politiques se servent des listes électorales chaque année pour déterminer qui a déménagé, et cetera, et sans identificateur unique, il est difficile de gérer ce genre de bases de données.

Le sénateur Fraser : Je suis tout à fait pour l'idée de faciliter la vie des partis politiques qui veulent mener leur campagne de manière compétente et, entre autres choses, ne pas harceler les électeurs en leur téléphonant de façon répétée parce qu'ils figurent

reasoning. At the same time, I was impressed by testimony we heard from the Privacy Commissioner and others about the prevalence of identity theft. While I doubt that an electoral number in its own right would be a massive element of identity theft, it is one more detail of plausibility.

The electronic lists could fall into the wrong hands. As we have previously established in this committee, local campaign offices want people to come in off the street to help. You want them to be involved and feel that they are part of the system. However, it becomes difficult to control these situations entirely. If someone is stealing an identity and already has other details, the addition of a voter number could be one more detail adding plausibility.

I am not certain yet whether I am opposed to this or just need to think more about it. That is why I wanted you to talk to me about it. I have little yellow lights flashing in my mind.

Mr. Mayrand: First, we are not giving new information to the recipients of the electoral lists. It would be subject to the other changes in the act. They would only be getting what is available on the electoral list. I am saying that those people already have the information. The identifier only allows them to better manage their lists, but they already have the name and address. The identifier does not allow for further connection beyond that.

Second, as I said in my introductory remarks, I fail to see how the identifier could be of any use to anybody else, because only Elections Canada uses it. There is no connection between Elections Canada and any other organization. There is no opportunity to link this to any other database. That is why I do not see a risk to privacy here. Again, this information is already available to political parties. It goes to them once a year, and more often during an electoral period. They are subject to some restrictions as to how it can be used. It simply allows them to better manage their lists and hopefully have more accurate internal lists. It also allows the parties to point out any deficiencies in our own lists, which is another benefit.

Senator Fraser: Since you raised this, let me ask you quickly: What proportion of the list that you now work with is inaccurate?

Mr. Mayrand: Our quality study showed that the list has a coverage of 92 per cent of electors. In other words, of the people who are electors and who should be on the list, 92 per cent are covered. The accuracy is at about 85 per cent. Yes, there is a margin for improvement, and we believe this piece of legislation will help improve the accuracy, especially in dealing with deceased people, who are not always removed in a timely manner.

Senator Fraser: I have a feeling that the turnout rate is higher than the lists shows because of all those inaccuracies.

trois ou quatre fois sur une liste. Je comprends ce raisonnement. Toutefois, j'ai été frappée par le témoignage de la commissaire à la vie privée et d'autres qui ont souligné l'ampleur de l'usurpation d'identité. Je doute qu'un numéro électoral en soi fasse l'objet de nombreux vols, mais c'est un élément qui ajoute à la plausibilité des autres informations sur l'identité d'une personne.

Les listes électroniques pourraient se retrouver entre les mains de personnes malhonnêtes. Comme il a déjà été établi par notre comité, dans les bureaux de campagne locaux, on aime bien pouvoir compter sur des volontaires, mais ceux-ci arrivent parfois d'on ne sait où. On tient à ce que les bénévoles aient l'impression d'être mis à contribution et de faire partie du système. Toutefois, il est difficile de maîtriser ce genre de situation parfaitement. Si quelqu'un usurpe l'identité d'un autre et a déjà des détails, le fait d'avoir le numéro d'électeur ne peut que l'aider.

J'ignore encore si je suis contre cette idée; peut-être me faut-il y réfléchir davantage. Voilà pourquoi j'aimerais que vous m'en disiez plus long. Ce que j'ai entendu jusqu'à présent a déclenché bien des signaux d'alarme dans mon esprit.

M. Mayrand : Premièrement, nous ne donnons pas de nouvelles informations à ceux qui reçoivent les listes électorales. Pour ce faire, il faudrait apporter d'autres modifications à la loi. Ceux qui reçoivent les listes électorales ne reçoivent que les informations qui figurent sur la liste. Autrement dit, ces informations sont déjà transmises. L'identificateur leur permettra simplement de mieux gérer leurs listes où figurent déjà les noms et les adresses. L'identificateur ne permettrait pas d'établir des liens outre ceux qui existent déjà.

Deuxièmement, comme je l'ai dit dans mes remarques liminaires, je vois mal qui à part Elections Canada jugera l'identificateur utile. Elections Canada n'a pas de liens avec quelque autre organisation que ce soit. Notre base de données ne sera reliée à aucune autre. Voilà pourquoi j'estime qu'il n'y a pas de risque de violer la vie privée. Je le répète, ces informations sont déjà transmises aux partis politiques. Elles leur sont transmises une fois par année et plus souvent pendant la période électorale. De plus, les partis politiques ne peuvent en faire qu'un usage restreint. Ces informations leur permettent de mieux gérer leurs listes et, je l'espère, de relever les lacunes de leurs propres listes, ce qui est un autre avantage.

Le sénateur Fraser : Puisque vous en faites mention, laissez-moi vous poser la question suivante, très rapidement : dans quelle mesure votre liste actuelle est-elle inexacte?

M. Mayrand : Notre étude de la qualité a démontré que 92 p. 100 des électeurs figurent sur notre liste. En d'autres termes, 92 p. 100 de ceux qui ont le droit de vote et qui devraient figurer sur la liste figurent sur notre liste. C'est un taux d'exactitude d'environ 85 p. 100. Il y a donc moyen de faire mieux, et nous sommes d'avis que ce projet de loi contribuera à rehausser le taux de précision, surtout en ce qui concerne les personnes décédées dont le nom n'est pas toujours retiré de la liste dans les meilleurs délais.

Le sénateur Fraser : J'ai l'impression que le taux de participation est plus élevé que ne l'indiquent les listes en raison de ces inexactitudes.

Mr. Mayrand: Some of the changes in the bill will help us address that issue.

The Chairman: Honourable senators, Senator Stratton has a supplementary on the identifier question. I am obliged to tell you that we have a second panel coming up in 30 minutes, and I still have several senators on my list to ask questions.

Senator Stratton: I am getting older now, but I remember using bingo sheets 25 or 30 years ago. We had a method of voter identification. The voter would go in. I was the outside scrutineer, and the inside scrutineer would come out to me with the voters list, because they always carried a second one, and show me the names. I would check them off on a bingo sheet. Then we would go back to headquarters and they would get on the phone.

This makes life simpler for everybody. You need a voter identification. The concern now, as I understand it, is that under the current rules someone can vote two or three times by going from poll to poll to poll. The voter identification and the bingo sheets are old news. I think we all know that, or should know that.

Mr. Mayrand: As provided, the bingo sheet would have a sequenced number in the polling station. All electors listed would have a sequenced number. That would be put on the card and, as people proceeded to vote, they would be marked off.

[Translation]

Senator Joyal: Welcome, Mr. Mayrand. My first question is a follow-up to the letter that I sent to you on May 17, the day after your testimony, when I was unable to question you since I had given my time to Senator Watt.

In my letter, I expressed to you my concern about clause 21 on page 9, subsection 143(5), which states the following:

[English]

No elector shall vouch for more than one elector at an election.

[Translation]

And in French:

Il est interdit à un électeur de répondre de plus d'un électeur à une élection.

In my letter, I indicated that I felt this prohibition went beyond the reasonable limit in section 1 of the Charter since it might prevent individuals from voting because of discrimination.

M. Mayrand : Certaines des modifications prévues au projet de loi nous aideront à nous attaquer à ce problème.

Le président : Chers collègues, le sénateur Stratton a une question complémentaire sur l'identificateur. Je dois toutefois vous signaler que nous entendrons d'autres témoins dans 30 minutes et que j'ai encore plusieurs noms sur ma liste d'intervenants.

Le sénateur Stratton : Je sais que je vieillis, mais je me souviens des feuilles de bingo d'il y a 25 ou 30 ans. Nous avions une méthode pour l'identification des électeurs aussi. L'électeur se présentait au bureau de scrutin. Moi, j'étais le représentant du candidat à l'extérieur et celui qui travaillait à l'intérieur m'apportait la liste des électeurs, car il en avait toujours un deuxième exemplaire, et il me montrait les noms. Je les cochais ensuite sur la feuille de bingo. Puis, nous rentrions au quartier général pour faire des appels.

La procédure prévue au projet de loi simplifie les choses. L'identificateur est nécessaire. À l'heure actuelle, je crois savoir qu'on peut voter deux ou trois fois en allant d'un bureau de scrutin à un autre. L'identification de l'électeur et les feuilles de bingo sont du passé. Je crois que nous le reconnaissons tous ou que nous devrions le reconnaître.

M. Mayrand : La carte de bingo qui sera remise au bureau de scrutin portera un numéro de séquence et tous les électeurs figurant sur la liste auront un numéro de séquence. Ces numéros seront inscrits sur la carte et seront cochés au fur et à mesure que chacun votera.

[Français]

Le sénateur Joyal : Bienvenue, monsieur Mayrand. Ma première question fait suite à la lettre que je vous ai fait parvenir en date du 17 mai, c'est-à-dire le lendemain de votre comparution, au cours de laquelle je n'avais pas eu l'occasion de vous questionner puisque j'avais cédé mon droit de parole au sénateur Watt.

Je vous ai expliqué ma préoccupation dans une lettre que je vous ai fait parvenir au sujet de l'article 5, à la page 9, de l'article 21, 143(5), qui stipule :

[Traduction]

Il est interdit à un électeur de répondre de plus d'un électeur à une élection.

[Français]

Et, en français :

Il est interdit à un électeur de répondre de plus d'un électeur à une élection.

Dans la lettre que je vous ai fait parvenir, je vous expliquais qu'il m'apparaissait que cette prohibition allait au-delà de la limite raisonnable de l'article 1 de la Charte puisqu'elle pouvait avoir pour conséquence d'empêcher les personnes de voter sur une base discriminatoire.

I explained why I felt that, in some circumstances, a person of authority should be able to confirm another individual's address, be it a student, a shelter resident, a superintendent of an apartment building who is acquainted with the two tenants in apartment X or Y, who are spouses, and so forth.

You phoned me yesterday to respond to my concerns. To help us understand this section, and given your powers under subsection 143(2)(b) to ascertain which documents are useful or acceptable for identification purposes, I would like you to give us your interpretation of this section, one that would not exceed the reasonable limits imposed by section 1 of the Charter when we seek to deprive someone of their right to vote.

Mr. Mayrand: I would like to clarify two or three points. First, section 143(5) will apply when a person is exercising their right to vote. There was already a provision similar to section 161, which had the same effect with regard to registration on voting day. So, the rule where by an elector may not vouch for more than one candidate already applied to individuals registering on election day.

My other comment concerning the vouching elector is that he or she must be present at the polling station and registered in the same polling division. That is nonetheless quite a restriction. With regard to the situations you mentioned, it would be possible to use subsection 143(2)(b) which allows the Chief Electoral Officer to authorize other pieces of identification than those set out in paragraph (a). To this effect, we have already provided the committee with a list of pieces of identification for the purposes of consultation.

Senator Joyal: Are you talking about this list?

Mr. Mayrand: Yes, and we have distributed it to the committee members, to members of the House committee as well as to representatives of the political parties so that they can forward their comments to us.

On several occasions we have talked about affidavits provided by administrators of residences, shelters or food banks. These individuals could be allowed to attest to an individual's place of residence and the affidavit could constitute one of the pieces of identification authorized under subsection (2)(b).

Obviously, electors using such pieces of identification would have to provide another, whether a driver's licence, a health card, a student card or one of the other cards listed. I think, with a combination of these tools, the spirit of the act and of the Charter of Rights and Freedoms would be respected.

Senator Joyal: If I understand correctly, what you are proposing is to add to the list that you have already provided, further to subsection 143(2)(b), and that you sent to the Chair of the House committee, Mr. Gary Goodyear, in March 2007. You are prepared to add affidavits on proof of residency or

J'expliquais les raisons pour lesquelles il m'apparaissait que dans certaines circonstances, une personne en autorité devait pouvoir confirmer l'adresse d'une autre personne, soit un étudiant, soit un bénéficiaire d'une maison d'accueil, soit un concierge d'une maison d'appartements, qui connaît bien les deux locataires qui occupent l'appartement X ou Y, qui sont conjoints, et cetera.

Vous m'avez téléphoné hier pour répondre à mes préoccupations. J'aimerais que pour faciliter notre compréhension de cet article, compte tenu des pouvoirs que vous avez en fonction de l'alinéa 143(2)(b), c'est-à-dire de déterminer quels sont les documents utiles ou admissibles pour identifier une personne, vous nous donniez votre interprétation de cet article qui n'irait pas au-delà de la limite raisonnable que l'article 1 de la Charte nous commande de respecter lorsqu'on veut priver quelqu'un de son droit de vote.

M. Mayrand : J'aurais peut-être deux ou trois clarifications. La première est que l'article 143(5) va s'appliquer à l'exercice du droit de vote. Il y avait déjà un article similaire à 161 qui avait le même effet en matière d'inscription le jour du vote. Donc, la règle voulant qu'un répondant ne puisse répondre de plus d'une personne existait déjà en matière d'inscription le jour du scrutin.

Mon autre remarque en matière de répondant est qu'il faut que ce dernier soit sur les lieux du scrutin et soit inscrit dans la même section de vote, ce qui est quand même assez contraignant. Ce qui est possible pour les situations auxquelles vous référiez, c'est précisément d'utiliser l'alinéa 143(2)(b) permettant au directeur général des élections d'autoriser des pièces d'identité autres que celles prévues dans le texte de l'alinéa a). À cet égard, nous avons déjà soumis une liste de pièces aux fins de consultation.

Le sénateur Joyal : Vous parlez de cette liste?

M. Mayrand : Effectivement et nous l'avons distribuée aux membres du comité, aux membres du comité à la Chambre des communes ainsi qu'aux représentants des partis politiques afin qu'ils nous fassent parvenir leurs commentaires.

On a référé à quelques occasions aux attestations des administrateurs de résidences, d'abris ou de banques alimentaires. Ces personnes pourraient être autorisées à faire une déclaration de résidence qui constituerait une des pièces d'identité autorisées en vertu de l'article (2)(b).

Évidemment, les électeurs qui utilisent ces pièces devraient en produire une autre, un permis de conduire, une carte d'assurance-santé, une carte d'étudiants ou une autre des cartes énoncées dans la liste. Je pense qu'avec une combinaison de ces outils, l'esprit de la loi et de la Charte des droits et libertés serait respecté.

Le sénateur Joyal : Si je comprends bien ce que vous proposez de faire, c'est d'ajouter à la liste que vous nous avez produite, selon l'article 143(2)(b), que vous aviez envoyée au président du comité de la Chambre des communes, M. Garry Goodyear, en date du mois de mars 2007. Vous êtes disposé à ajouter les

usage of a public service that would allow more than one person to have the status of vouching elector.

Mr. Mayrand: In fact, this really has nothing to do with the vouching elector. We are talking about residency affidavits in these cases. It is somewhat different for vouching electors. We are talking about document attesting to residency.

Senator Joyal: Or to a location frequented by —

Mr. Mayrand: In the case of persons with no fixed address, the provision states that usage establishes residency. Administrators of food banks or the institution in question could attest that these individuals do in fact reside at the institution's address.

Senator Joyal: Could an apartment building superintendent attest to the fact that a building's tenants do in fact reside in building X or Y on street X or Y? Most of the time they would themselves be voting in that same electoral district.

Mr. Mayrand: We would need to think about this because this broadens the notion considerably. Could a person testify that their neighbour lives —

Senator Joyal: I am talking about a building superintendent.

Mr. Mayrand: A superintendent is not a property manager, so it would depend on the circumstances. My preference would be to have the property manager provide the affidavit.

Senator Joyal: The actual property manager or one of the representatives of the responsible property management firm?

Mr. Mayrand: Yes, we would draw up letters to that effect.

[English]

The Chairman: Before moving to the second question, four senators have not asked questions yet. Senator Milne has a supplementary to Senator Joyal's first of three questions.

Senator Joyal: He was not finished answering the first question. I know Senator Milne wants to ask something but Mr. Mayrand wants to finish his answer.

[Translation]

Mr. Mayrand: We would prepare affidavit forms that would be signed by the actual property managers.

[English]

Senator Milne: My question is on the clause that says, "No elector shall vouch for more than one elector at an election." Would that mean that if a mother came in with two or three children who had reached voting age since the last election and were not on the list, she could vouch for only one of them?

documents d'attestation de résidence ou de fréquentation d'un service public quelconque qui permettrait de confirmer le statut de répondant pour plus d'une personne.

M. Mayrand : En fait, on est loin du régime de répondant. C'est vraiment une attestation de résidence dans ces cas. Ce n'est pas tout à fait la même nature qu'un répondant. C'est véritablement une pièce qui atteste de la résidence.

Le sénateur Joyal : Ou de la fréquentation...

M. Mayrand : Dans le cas des sans-abri, la disposition prévoit que la fréquentation établit la résidence. Les personnes responsables de la banque alimentaire ou de l'institution en question pourraient attester que ces personnes résident effectivement à l'adresse de l'institution.

Le sénateur Joyal : Est-ce qu'un concierge dans un immeuble à appartements pourrait attester des locataires d'un immeuble, stipulant qu'ils résident dans cet édifice X ou Y, sur la rue X ou Y. La plupart du temps, ils voteraient eux-mêmes dans ce district électoral.

M. Mayrand : Il faudrait réfléchir à cet aspect parce que cela élargit beaucoup la notion. Le voisin pourrait-il attester que son voisin réside...

Le sénateur Joyal : Je parle du concierge d'un immeuble.

M. Mayrand : Le concierge qui n'est pas un administrateur de l'immeuble, cela dépend des circonstances. Ma préférence serait d'avoir une personne qui serait responsable de l'administration de l'immeuble pour produire cette attestation.

Le sénateur Joyal : Donc le gérant qui s'occupe de l'entretien de l'immeuble ou un des représentants de l'entreprise qui assure la gestion de l'immeuble?

M. Mayrand : Oui, nous préparerions des lettres à cet effet.

[Traduction]

Le président : Avant de permettre de poser votre deuxième question, je signale que quatre sénateurs n'ont pas encore eu la parole. Le sénateur Milne a une question complémentaire à la première des trois questions du sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal : Il n'a pas terminé sa réponse. Je sais que le sénateur Milne veut lui poser une question, mais M. Mayrand voudrait finir sa réponse.

[Français]

M. Mayrand : Nous préparerions des formulaires d'attestation à cet égard qui seraient signés par ces personnes responsables des édifices.

[Traduction]

Le sénateur Milne : Ma question porte sur la disposition qui dit : « Il est interdit à un électeur de répondre de plus d'un électeur à une élection. ». Est-ce que cela signifie que la mère de deux ou trois enfants qui ont atteint l'âge de voter depuis les dernières élections et qui ne figurent pas sur la liste ne pourrait répondre que de l'un d'eux?

Mr. Mayrand: Yes, I am afraid so.

The Chairman: That is not one of your amendments, though.

Mr. Mayrand: I am afraid I am in the same situation.

Senator Milne: What is your solution for that?

Mr. Mayrand: I draw on the experience of Quebec. Quebec allows members of the same family to vouch for each member.

Senator Milne: She would have to bring her husband and her father-in-law?

Mr. Mayrand: There is another change in the bill that makes this even more restrictive. Not only can you not vouch for more than one person, but also the person that has been vouched for cannot vouch for anyone else.

Senator Milne: I see no problem with that, but I see a problem with my first scenario of a mother coming in with twin children and being able to vouch for only one of them.

Mr. Mayrand: Yes, and her son could not vouch for his sister, according to the new regime.

The Chairman: Senator Milne had a supplementary question. We have 10 minutes left and four senators have not posed questions. Senator Joyal has two more questions.

Senator Joyal: On page 2, at clause 5, proposed section 45(1) states:

By November 15 in each year, the Chief Electoral Officer shall send to the member for each electoral district and, on request, to each registered party that endorsed a candidate in the electoral district in the last election, a copy in electronic form. . . .

My concern is the interpretation of "shall send to the member . . . a copy in electronic form. . . ." At page 7, clause 18, subparagraph (3) states:

Each returning officer shall deliver to each candidate . . . a copy in electronic form. . . .

One clause says "send" and the other clause says "deliver." Let me ask you a legal question: Is the electronic list, once you have delivered it or sent it, the property of the party or the candidate or does it remain the property of the Chief Electoral Officer? I will give you an example: A passport is delivered to you by the appropriate government service but you have to return it because it is not your property. The printed Canadian passport belongs to the Government of Canada. We were informed by some of your provincial colleagues that when the Chief Electoral Officer of a province delivers a copy of the electoral list, he receives the old list in return.

Since we are putting more personal data in the document in electronic form, as proposed in the bill, it seems that we should question the status of the electronic list in terms of public property. It might seem to be a legal nicety or fantasy but how a

M. Mayrand : Oui, je le crains.

Le président : Ce n'est toutefois pas l'un de vos amendements.

M. Mayrand : Je suis malheureusement dans la même situation.

Le sénateur Milne : Quelle solution proposez-vous?

M. Mayrand : Je m'inspire de l'expérience du Québec. Au Québec, on permet aux membres d'une même famille de répondre les uns des autres.

Le sénateur Milne : La mère que j'ai donnée en exemple devrait faire venir avec elle son mari et son beau-père?

M. Mayrand : Un autre changement apporté à la loi par ce projet de loi resserre encore plus cette règle. Vous ne pouvez répondre de plus d'une personne et, en outre, la personne dont vous avez répondu ne peut à son tour répondre d'une autre.

Le sénateur Milne : Ça, cela me semble raisonnable, mais je trouve problématique la situation de la mère qui se présente avec ses jumeaux et qui ne peut répondre que de l'un d'eux.

M. Mayrand : En effet, et le fils ne pourrait répondre de sa sœur, en vertu du nouveau régime.

Le président : Le sénateur Milne a posé sa question complémentaire. Il nous reste 10 minutes et quatre sénateurs qui ne sont pas encore intervenus. Le sénateur Joyal a encore deux questions à poser.

Le sénateur Joyal : À la page 2, article 5, le nouveau paragraphe 45(1) dit :

Au plus tard le 15 novembre de chaque année, le directeur général des élections envoie au député de chaque circonscription et, sur demande, à chaque parti enregistré y ayant soutenu un candidat lors de la dernière élection, une copie sous forme électronique [...]

Ma question porte sur l'interprétation de « envoi au député [...] une copie sous forme électronique », parce qu'à la page 7, à l'article 18, le paragraphe (3) dit :

Le directeur du scrutin remet aussi à chacun des candidats deux copies, dont une sous forme électronique [...]

Dans la première disposition, on dit « envoi » et dans l'autre, « remet ». J'ai donc une question pour vous de nature juridique : une fois que vous avez envoyé ou remis la liste électronique, celle-ci appartient-elle au parti ou au candidat ou reste-t-elle la propriété du directeur général des élections? Je vous donne un exemple : un passeport vous est envoyé par les autorités gouvernementales, mais vous pouvez avoir à le rendre car il ne vous appartient pas. Le passeport canadien appartient au gouvernement du Canada. Certains de vos homologues des provinces nous ont dit que quand le directeur général des élections d'une province remet une copie de la liste électorale, on lui donne la vieille liste en retour.

Étant donné que le document électronique contient de plus en plus de données personnelles, comme le propose le projet de loi, il me semble qu'on devrait s'interroger sur le statut de la liste électronique comme bien public. Cela peut apparaître comme une

party or candidate treats that list has important consequences. If we are to take additional risks in terms of identify theft and criminal subterfuge, which certainly happens in today's world, then we must determine the status of the list. I tried to identify it in the bill as it is written but found only that the list would be sent or delivered by Elections Canada. Is there any indication that the Chief Electoral Officer would remain the owner of the list of electors?

The Chairman: Mr. Mayrand, would you consider a response?

Mr. Mayrand: There are two distinctions. Certainly, we collect all the lists used by election workers during the election. As for political parties, I am not aware that we collect those lists. I am not sure that we would claim ownership of those lists when they are sent, given that a copy of the list is sent to the various parties. However, the use and purpose are subject to restrictions as set out in the Canada Elections Act. The list should not be used for any purpose other than those set out in the act.

Senator Joyal: As we have mentioned on numerous occasions, section 56 of the act transfers the responsibility of any misuse of the list on a very light charge of up to \$1,000 fine, while section 500, which governs the nature of the penalty, proposes in some cases \$25,000. Would it hurt any aspect of your functioning or operation if you were to attach a higher penalty for any misuse of the electoral list and change it from \$1,000 to \$25,000?

Mr. Mayrand: From my perspective, certainly not, because it is an issue of trust in our electors and in our electoral system. We have to show that these matters are taken very seriously and will lead to serious consequences if the lists are mishandled. I do not see any downside to that.

The Chairman: Thank you for that. Senator Joyal, you have had 15 minutes, and I still have four senators who have had no opportunity to ask a question. We have five minutes left. With your leave, I will go on to other senators to give them an opportunity, to be fair to them.

Senator Joyal: Not at all.

The Chairman: Senator Milne, the deputy chairman, has not had an opportunity to ask questions yet.

Senator Milne: I will ask my question quickly because I want to ensure that Senator Ringuette has a chance to ask her question.

I understand that clause 6 would give you the ability to collect and retain the driver's licence numbers of electors throughout Canada; is that right?

Mr. Mayrand: Yes.

Senator Milne: Why do you need that information when you have all the other things, including date of birth? My questions are centred around identity theft and the increased likelihood of identify theft because of all this extra information being collected.

subtilité juridique, mais la façon dont un parti ou un candidat traite cette liste a d'importantes conséquences. Si nous prenons de plus en plus de risques pouvant mener à l'usurpation d'identité et à des subterfuges criminels, qui ne sont pas exceptionnels dans notre monde actuel, nous devons déterminer le statut de cette liste. J'ai tenté de le faire en lisant le projet de loi, mais je n'ai trouvé que les dispositions stipulant que la liste sera envoyée ou remise par Élections Canada. Y a-t-il quoi que ce soit qui indique que le directeur général des élections restera propriétaire de la liste des électeurs?

Le président : Monsieur Mayrand, voulez-vous répondre?

M. Mayrand : Je dois faire deux distinctions. Il est vrai que nous recueillons toutes les listes utilisées par le personnel électoral pendant la campagne. Pour autant que je sache, je ne crois toutefois pas que nous recueillons les listes des partis politiques. Je ne crois pas que nous nous déclarons propriétaires de ces listes quand nous les envoyons puisqu'un exemplaire de la liste est envoyé aux divers partis. Toutefois, l'usage qu'on peut faire de la liste fait l'objet de restrictions énoncées dans la Loi électorale du Canada. La liste ne doit servir qu'aux fins établies par la loi.

Le sénateur Joyal : Comme on l'a dit à maintes reprises, l'article 56 de la loi rend l'usage de la liste à mauvais escient punissable d'une amende pouvant aller jusqu'à 1 000 \$, alors que l'article 500, qui établit les peines, prévoit dans certains cas 25 000 \$. Cela nuirait-il au fonctionnement de votre bureau ou à vos activités si l'usage détourné de la liste électorale était passible non plus d'une peine de 1 000 \$ mais d'une peine de 25 000 \$?

M. Mayrand : Pour moi, certainement pas, puisque c'est une question de confiance dans nos électeurs et dans notre système électoral. Il faut montrer que ces questions sont prises très au sérieux et qu'un mauvais usage des listes donnera lieu à de graves conséquences. Je ne vois pas de côté négatif.

Le président : Merci. Sénateur Joyal, vous avez eu droit à 15 minutes, et j'ai encore quatre sénateurs qui n'ont pas eu la possibilité de poser une question. Il ne reste que cinq minutes. Avec votre permission, je donnerai la parole à d'autres sénateurs, pour qu'ils aient eux aussi l'occasion de parler.

Le sénateur Joyal : Volontiers.

Le président : Le sénateur Milne, notre vice-présidente, n'a pas encore eu l'occasion de poser de questions.

Le sénateur Milne : Je vais poser ma question rapidement, parce que je veux m'assurer que le sénateur Ringuette aura aussi l'occasion de le faire.

Je crois comprendre que l'article 6 vous donnerait la possibilité de demander et de conserver le numéro de permis de conduire des électeurs de tout le pays. Est-ce vrai?

M. Mayrand : Oui.

Le sénateur Milne : Pourquoi auriez-vous besoin de ce renseignement, alors que vous avez tous les autres, y compris la date de naissance? Mes questions se rapportent au vol d'identité et à la possibilité accrue de vol d'identité du fait que ces renseignements supplémentaires sont recueillis.

Turning to clause 9, the date of birth is not to be collected by you but it will be shared with the Chief Electoral Officers in the provincial groups throughout Canada. Have any of those provincial groups expressed concern about their ability to protect and keep confidential this information?

Mr. Mayrand: They are generally subjected to severe constraints or a framework regarding the protection of private information.

Senator Milne: Yes, but we all know how hackers can get into systems and pick up information easily. They can even get into military systems and police systems. I am very concerned about the increased likelihood of identity theft through date of birth, driver's licence and telephone numbers. What else do you need?

Mr. Mayrand: The driver's licence allows a better reconciliation of the information that comes from almost 35 sources. In order to ensure that we have the right person and the right address on the list, we need to correlate that information.

I can also point out that there has not been a breach of security.

Senator Milne: Well, not yet, because you have not collected all this information so far.

Mr. Mayrand: We have had date for birth for a long time.

Senator Milne: Date of birth or year of birth?

Mr. Mayrand: We have received information from the motor vehicle bureaus across the country for a long time. There has not been a breach at Elections Canada or at provincial electoral organizations.

Senator Milne: Yes, but now you will publish it.

Senator Fraser: They will not publish the driver's licence number.

Senator Milne: They will publish the date of birth.

Mr. Mayrand: Bill C-31 provides for that, but certainly not the driver's licence number or any other information that is not specifically mentioned in the act.

Senator Milne: Will the date of birth be out there?

Mr. Mayrand: Yes.

Senator Milne: What if we amend this bill to remove the date of birth? You will still have the driver's licence and the individual identifier number for each voter. Do you need the date of birth?

Mr. Mayrand: For our own purposes, yes. It remains the best way to identify people when they have similar names.

Parlons de l'article 9. La date de naissance n'est pas recueillie par vous, elle sera plutôt partagée avec les directeurs généraux des élections des groupes provinciaux du pays. Est-ce que ces groupes provinciaux ont exprimé des préoccupations quant à leur capacité de protéger ces renseignements et d'en préserver la confidentialité?

M. Mayrand : Ils sont en général assujettis à des contraintes serrées ou à un cadre concernant la protection des renseignements personnels.

Le sénateur Milne : Oui, mais nous savons tous comment les pirates informatiques peuvent pénétrer dans les systèmes informatiques et en extraire des renseignements avec facilité. Ils arrivent même à entrer dans les réseaux informatiques militaires et policiers. Je suis très préoccupée par l'augmentation des probabilités de vol d'identité et de renseignements personnels comme la date de naissance, le numéro de permis de conduire ou le numéro de téléphone. Que vous faut-il d'autre?

M. Mayrand : Le permis de conduire permet de mieux comparer les renseignements qui proviennent de près de 35 sources. Pour vérifier qu'il s'agit bien de la bonne personne, à la bonne adresse, sur notre liste, il faut pouvoir établir la corrélation entre les renseignements.

Je tiens aussi à signaler que nous n'avons jamais eu de défaillance du système de sécurité.

Le sénateur Milne : Pas encore, évidemment, puisque vous n'avez pas encore recueilli tous ces renseignements.

M. Mayrand : Nous avons depuis longtemps les dates de naissance.

Le sénateur Milne : La date de naissance ou l'année de naissance?

M. Mayrand : Nous recevons depuis longtemps des renseignements des services d'immatriculations automobiles du pays. Il n'y a pas eu de violation de la sécurité à Elections Canada ni dans un des organismes électoraux provinciaux.

Le sénateur Mitchell : Peut-être, mais vous allez maintenant publier ces renseignements.

Le sénateur Fraser : Ils ne publieront pas le numéro de permis de conduire.

Le sénateur Milne : Ils publieront la date de naissance.

M. Mayrand : Le projet de loi C-31 le prévoit, mais nous ne publierons certainement pas le numéro de permis de conduire ni tout autre renseignement qui n'est pas précisé dans la loi.

Le sénateur Milne : Est-ce que la date de naissance sera publiée?

M. Mayrand : Oui.

Le sénateur Milne : Et si on apportait une modification au projet de loi visant à supprimer la date de naissance? Vous aurez tout de même le permis de conduire et le numéro d'identificateur personnel de chaque électeur. Vous faut-il vraiment la date de naissance?

M. Mayrand : Oui, c'est nécessaire. C'est encore le meilleur moyen d'identifier deux personnes qui portent le même nom.

Again, I want to clarify that we already have the date of birth. Bill C-31 brings forward the publication of that date of birth to candidates, but we already have it internally. We use it to maintain the accuracy of the list of electors, but at this point in time we do not share it with anyone. Bill C-31 would provide for a sharing of information.

Senator Milne: Yes; precisely. I will leave it at that, although I have other questions.

The Chairman: Honourable senators, I would like to give the other three senators who have been waiting a long time an opportunity to ask their questions. Do you agree that we extend the time even though our other witnesses are here?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Bryden: I will defer to Senator Ringuette.

Senator Ringuette: I researched our election history. In the last 140 years of our democracy, the average number of days for an election campaign is 54 days. That is a little less than two months. That is the average. Some elections have gone for 80 days and so on, but at that time transportation was not what it is today. Currently, with this bill, you are able to hire casual workers for up to 90 working days. That means 18 weeks, which translates to 4.5 months. Our history indicates that an election campaign is less than two months, and you are requesting casual employees for more than 4.5 months. Can you justify that for me?

Mr. Mayrand: The work needs to start well before the election campaign is launched. There is still a fair bit of preparatory work leading into the electoral campaign. After that, there is the closing. There are multiple requirements regarding the reporting on the electoral process afterward. That takes almost six months in itself. We do not keep all those workers for that whole period, but we need to bring the material back from the 308 districts in the country. We need to file all the reports and ensure that we can account for all the documentation that was filled in during the election period. That explains why we need time before and after the election.

Senator Ringuette: Is this 4.5 months per calendar year? Right now you have 90 working days in the current legislation, never mind this bill. You have 90 working days, which is 4.5 months, within a calendar year. For instance, if you have an election campaign in October, and it is proposed right now that we have a fixed election date at the end of the October, currently, in order to prepare for an October election, you can hire people in August or at the end of July even within that calendar year, and they can be hired in another calendar year, January, February, March and April. Is that not enough? We now have fixed election dates.

Je le répète, nous avons déjà la date de naissance. Le projet de loi C-31 prévoit maintenant que la date de naissance sera fournie au candidat, mais nous l'avons déjà à l'interne. Nous nous en servons pour préserver l'exactitude des listes électorales, mais jusqu'ici, nous ne l'avons communiquée à personne. Le projet de loi C-31 permettrait la communication de ce renseignement.

Le sénateur Milne : Oui, précisément. Je m'arrête ici, même si j'ai d'autres questions.

Le président : Honorables sénateurs, j'aimerais que les trois autres sénateurs qui attendent depuis longtemps l'occasion de poser des questions puissent le faire. Vous plaît-il de prolonger la séance, même si nos autres témoins sont déjà là?

Des voix : Oui.

Le sénateur Bryden : Je cède ma place au sénateur Ringuette.

Le sénateur Ringuette : J'ai fait une recherche sur l'histoire des élections au Canada. Pour les 140 années de notre démocratie, la moyenne pour une campagne électorale est de 54 jours. C'est un peu moins de deux mois. C'est la moyenne. Il y a des élections qui ont duré 80 jours, mais c'était à l'époque où les transports n'étaient pas ce qu'ils sont aujourd'hui. Actuellement, en vertu de ce projet de loi, vous pourriez embaucher des travailleurs occasionnels jusqu'à concurrence de 90 jours de travail. C'est l'équivalent de 18 semaines, ou quatre mois et demi. Dans notre histoire, les campagnes électorales ont duré moins de deux mois et vous demandez de pouvoir embaucher des travailleurs occasionnels pour plus de quatre mois et demi. Comment pouvez-vous le justifier?

M. Mayrand : Le travail commence bien avant que la campagne électorale soit lancée. Il y a beaucoup de travail préparatoire, avant que débute la campagne électorale. Il y a aussi le travail à faire après l'élection. Ainsi, de nombreux rapports doivent être produits sur le processus électoral. Ce travail peut à lui seul prendre près de six mois. Nous ne gardons pas tous les travailleurs pour l'ensemble de la période, mais il faut pouvoir rapporter le matériel envoyé dans les 308 circonscriptions du pays. Il faut présenter tous les rapports et nous assurer que nous pouvons rendre des comptes pour tous les documents remplis pendant la période électorale. Voilà qui explique pourquoi il nous faut du temps avant et après les jours de l'élection.

Le sénateur Ringuette : S'agit-il de quatre mois et demi par année civile? Dans la loi actuelle, non modifiée par ce projet de loi, vous avez déjà 90 jours ouvrables. Vous avez 90 jours ouvrables, soit quatre mois et demi, dans une année civile. Par exemple, si une campagne électorale a lieu en octobre, comme on propose actuellement de ternir des élections à date fixe à la fin octobre, pour préparer une élection en octobre, vous pouvez embaucher des travailleurs en août ou à la fin juillet, pour la même année civile, mais ils peuvent rester à votre service jusqu'à l'année civile suivante, pour janvier, février, mars et avril. N'est-ce pas suffisant? Nous avons maintenant des élections à date fixe.

Mr. Mayrand: Yes, but we still have a minority government. That is part of our challenge. We have to keep ready to run the election whenever the call comes. I do not think anyone in the electoral process would accept us not being ready when the call comes.

Senator Ringuette: How many working days would be enough?

Mr. Mayrand: We are looking at basically six months. That does not mean we will use it all the time, but we need to have the capacity to keep workers during an electoral event for up to six months without interruption.

Senator Ringuette: You need 120 days?

Mr. Mayrand: No, closer to 165 days.

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel, Elections Canada: Up to 165 days.

Mr. Mayrand: You are calculating working days.

Senator Ringuette: I am calculating the amendment that I will be proposing. Thank you very much.

Senator Prud'homme: As a non-member of the committee, I wish to thank you for allowing me to ask a question here. This topic has been of great interest to me for many years. I will not abuse the time but go directly to my point. I feel so strongly about this that if there were not an amendment I would consider putting one forward at third reading or sending the bill back to make that necessary amendment. I do not expect it to carry the day.

[Translation]

I have always been fascinated with the electoral process. But the more I think about it and the more I talk about it with public servants, the more I realize that we will be creating a huge problem by listing a voter's date of birth. I want to focus solely on this aspect of the issue.

That is what bothers me the most, the potential abuses, and there will be abuse. There will be abuse when people come forward just to get the list of electors. It is not that expensive to get a huge list. I am thinking of real estate agents who have told me how incredibly useful it would be for them to have a person's date of birth. I am thinking of all those telemarketers who will be able to pinpoint who is over 65 or over 60. That is a very fragile electorate. One of a senator's main duties is to protect the most fragile people. I have been following the process from the start. Personally, I have waged 10 election campaigns and countless others for friends. I have seen a change.

[English]

As far as I am concerned, the buck stops there.

[Translation]

The date of birth should not be there. We can still live with the rest of the bill. But I would suggest to my colleagues that they amend this minor aspect of the bill, if possible, because you

M. Mayrand : Oui, mais nous avons un gouvernement minoritaire. Cela fait partie des difficultés. Nous devons être prêts à tenir une élection à tout moment. Je pense que personne n'accepterait que nous ne soyons pas prêts, quand les élections seront déclenchées.

Le sénateur Ringuette : Combien de jours ouvrables suffiraient?

M. Mayrand : Nous envisageons six mois. Cela ne signifie pas que c'est ce qu'il nous faudrait chaque fois, mais il faut garder la capacité d'avoir des travailleurs pendant des élections, jusqu'à six mois, sans interruption.

Le sénateur Ringuette : Il vous faut 120 jours?

M. Mayrand : Non, plus près de 165 jours.

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique, Élections Canada : Jusqu'à 165 jours.

M. Mayrand : Vous calculez les jours ouvrables.

Le sénateur Ringuette : Je calcule en fonction de l'amendement que je déposerai. Merci beaucoup.

Le sénateur Prud'homme : Comme je ne suis pas membre du comité, je vous remercie de me permettre de poser une question. Ce sujet m'intéresse beaucoup, depuis très longtemps. J'en viens directement au fait, sans perdre de temps. C'est si important pour moi que s'il n'y avait pas d'amendement, j'envisagerais d'en présenter un en troisième lecture, ou de renvoyer le projet de loi pour que l'amendement puisse être fait. Je ne m'attends pas à ce que cela soit adopté.

[Français]

Le processus électoral a toujours été pour moi une fascination. Mais plus j'examine et plus je discute avec les fonctionnaires, plus je me rends compte que nous allons créer un immense problème en publiant la date de naissance. Je vais m'en tenir strictement à cet aspect.

C'est ce qui m'ennuie le plus, ce sont les abus possible et abus il y aura. Il y aura abus des gens qui vont se présenter simplement pour n'avoir que la liste électorale. Cela ne coûte pas tellement cher pour avoir une liste massive. Je pense à des agents d'immeubles qui m'ont dit : quel instrument extraordinaire que d'avoir la date. Je pense à tous ces gens du télémarketing qui pourront savoir exactement quels sont les gens qui ont plus de 65 ans ou plus de 60 ans. C'est un électorat très fragile. Un des premiers devoirs des sénateurs est de protéger les gens les plus fragiles. Après avoir suivi le processus depuis le début, j'ai fait dix campagnes électorales pour moi-même et combien d'autres pour mes amis. J'ai constaté une évolution.

[Traduction]

À mon point de vue, la responsabilité s'arrête ici.

[Français]

Il ne devrait pas y avoir de date de naissance. On peut toujours vivre avec le reste du projet de loi. Mais je suggérerais à mes collègues d'amender ce petit aspect du projet de loi, si c'est

already have all of the other information. But date of birth, I assure you, is going to cause problems for you, and I will mention one and end it at that.

I initially objected to allowing people to register on election day, but I lost that battle. But I felt that that was not so bad, except in certain places where people do not register. They prefer to wait until election day and if the weather is nice, they will go and register, assuming that their name is not on any list. If it is not such a nice day, they do not bother registering.

We may be encouraging people not to authorize the Canada Revenue Agency to provide their name. How should my request be taken? I do not need an answer today but I really want to emphasize that the more I discuss this issue, the more I realize that we are going to be creating an awful lot of problems.

Mr. Mayrand: There are two specific points. A distinction must be drawn between the national register of electors and the list of electors. The national register of electors has to include date of birth; otherwise it would quickly become obsolete. As for the list of electors, my predecessor's original proposal was to include year of birth, not date of birth, solely on lists intended for election workers, so as to enable them to correctly identify people. Now, I think the amendments made to the original bill are based on the Quebec Election Act, which includes date of birth. I leave it in the wise hands of parliamentarians.

Senator Prud'homme: The thing is, I know there is abuse. That is precisely why I was hoping we could avoid falling into that trap. There is abuse. There are people who heavily abuse the Quebec list of electors in relation to that information.

Mr. Mayrand: I think that with the unique identifier, the problem faced by candidates from political parties will diminish substantially because they will have that identification number, and it is not the date of birth. It is a number that will make it possible to collate the list more efficiently than at present.

[English]

The Chairman: Mr. Mayrand and senior officials, on behalf of the committee I thank you very much for appearing once again on Bill C-31. We will take your testimony into consideration when we give clause-by-clause consideration to the bill. We appreciate your taking the time to prepare certain amendments. We will study them carefully and the committee will deal with them at the appropriate time.

I am delighted to welcome our next panel of witnesses representing the Public Service Commission of Canada. We have before us Ms. Maria Barrados, who has been President of the PSC since 2003-04. Prior to that she was Assistant Auditor General, at the Office of the Auditor General of Canada, where she developed a solid background in audit, evaluation and

possible, puisque tous les autres renseignements, vous les avez déjà. Mais la date de naissance, je vous assure, va vous créer des problèmes et je vais vous en nommer un et je vais conclure.

D'abord je m'étais opposé à ce qu'on puisse s'inscrire le jour de l'élection, j'ai perdu. Mais j'ai trouvé que ce n'était pas si mal, sauf dans certains endroits où les gens ne s'inscrivent pas. Ils préfèrent attendre le jour de l'élection et s'il fait beau, ils vont s'inscrire en se disant : mon nom ne paraîtra pas nulle part. S'il ne fait pas beau, ils ne s'inscrivent pas.

Nous allons peut-être encourager des gens à ne pas répondre à l'Agence du revenu du Canada où on donne la permission de donner son nom. Comment considérer ma demande? Je n'ai pas besoin d'une réponse aujourd'hui mais je veux dire vigoureusement que plus je discute cette question, plus je me rends compte que nous allons créer énormément de problèmes.

M. Mayrand : Il y a deux aspects particuliers. Il faut faire une distinction entre le registre national des électeurs et la liste électorale. Le registre national des électeurs doit comporter la date, sinon il va perdre rapidement son utilité. Quant à la liste électorale, la proposition originale de mon prédécesseur était d'inscrire l'année de naissance, non pas la date, uniquement sur les listes destinées aux travailleurs électoraux pour leur permettre de bien identifier les gens. Maintenant, je pense que les amendements apportés au projet de loi original sont inspirés de la Loi électorale du Québec qui publie les dates de naissance. Je m'en remets à la sagesse des parlementaires.

Le sénateur Prud'homme : C'est justement parce que je sais qu'abus il y a. C'est exactement pour cela que je souhaiterais que nous ne tombions point dans ce piège. Il y a abus. Il y a des gens qui abusent énormément de la liste électorale du Québec sur ce sujet.

M. Mayrand : Je pense qu'avec le numéro d'identification unique, le problème auquel font face les candidats des partis politiques va diminuer considérablement parce qu'ils auront ce numéro qui n'est pas la date de naissance. C'est un numéro qui permettra de colliger la liste d'une façon plus efficace que maintenant.

[Traduction]

Le président : Monsieur Mayrand, au nom du comité, je vous remercie infiniment d'avoir comparu de nouveau au sujet du projet de loi C-31, ainsi que vos collaborateurs. Nous allons prendre en considération votre témoignage au moment de l'étude article par article du projet de loi. Nous apprécions que vous ayez pris le temps de rédiger certains amendements. Nous les étudierons soigneusement et le comité décidera le moment venu ce qu'il veut en faire.

Je suis ravi d'accueillir notre prochain groupe de témoins, représentant la Commission de la fonction publique du Canada. Nous allons entendre Mme Maria Barrados, qui est présidente de la CFP depuis 2003-2004. Auparavant, elle a été vérificatrice générale adjointe au Bureau du vérificateur général du Canada, où elle a acquis une solide expérience de la

statistical analysis utilizing her background as a sociologist. Accompanying her are Senior Vice-President, Ms. Linda Gobeil, and Acting General Counsel, Ms. Marie-Claude Turgeon.

[Translation]

Ms. Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada: Mr. Chairman, thank you for inviting me to appear before this committee to discuss Bill C-31, an Act to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act, and more specifically, clause 40 of the bill amending subsection 22(2) of the Public Service Employment Act and clause 41, which amends subsection 50(2) of the same act.

I have with me, from the Public Service Commission of Canada, Linda Gobeil, Senior Vice-President, Policy Branch and Marie-Claude Turgeon, Acting General Counsel.

The Public Service Commission is an independent agency reporting to Parliament, mandated to safeguard the integrity of the public service staffing system and the political neutrality of the public service.

In addition, the PSC recruits qualified Canadians from across the country. The PSC has the authority to hire, or make appointments to and from the public service. This authority is delegated to deputy heads of government departments and agencies, who exercise this authority within the PSC's appointment framework, regulations and guidelines and who are held accountable by the PSC.

[English]

The PSC's authority comes from the Public Service Employment Act, 2003, which governs hiring in the federal public service. Under the act, casual employment is restricted to 90 working days in one calendar year in any particular organization. Casual employment is not subject to the provisions of the act, including merit. The proposed amendment would give the PSC the discretion to extend the period of employment of casual workers by regulation.

Clause 40 of the bill deals with casual employment. I have tabled a comparative chart that gives you the features of the kinds of employment in the federal public service. Please note that the temporary help contract does not fall within our jurisdiction.

The commission's exercise of discretion to extend the period of casual employment for a given department or agency would be based on a systemic review of the organization's request. The discretion could only be used through regulation. The requirement for a regulation before any extension of the 90 days would ensure transparency in the exercise of the commission's authority. Parliament can scrutinize what we do

vérification, de l'évaluation et de l'analyse statistique, mettant à profit ses connaissances de sociologue. Elle est accompagnée de Mme Linda Gobeil, vice-présidente principale, et de Mme Marie-Claude Turgeon, avocate générale par intérim.

[Français]

Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada : Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître au Comité afin de discuter du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et, plus particulièrement, l'article 40 du projet de loi modifiant l'article 22(2) de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et l'article 41 qui modifie l'article 50(2) de ladite loi.

Se joignent à moi aujourd'hui, de la Commission de la fonction publique du Canada, Mme Linda Gobeil, vice-présidente principale, Direction générale des politiques et Mme Marie-Claude Turgeon, avocate générale par intérim.

La Commission de la fonction publique du Canada est un organisme indépendant qui relève du Parlement. Elle est responsable de la protection de l'intégrité du système de dotation dans la fonction publique fédérale, de même que de l'impartialité politique des fonctionnaires sur le plan politique.

De plus, la CFP recrute des Canadiennes et des Canadiens qualifiés provenant de partout au pays. La CFP a le pouvoir d'embaucher ou de faire des nominations internes et externes à la fonction publique. Ce pouvoir est délégué aux administrateurs généraux des ministères et organismes fédéraux qui exercent ce pouvoir tout en respectant le cadre de nomination, les règlements et les lignes directrices de la CFP et qui doivent lui rendre des comptes.

[Traduction]

Les pouvoirs exercés par la CFP lui sont conférés par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique de 2003, qui régit l'embauche dans la fonction publique fédérale. La loi stipule que l'emploi occasionnel est limité à 90 jours ouvrables au cours d'une année civile dans toute organisation. L'emploi occasionnel n'est pas assujéti aux dispositions de la loi, y compris celles concernant le mérite. La proposition de modification confierait à la CFP le pouvoir discrétionnaire de prolonger, par voie de règlement, la période d'emploi des travailleurs occasionnels.

L'article 40 du projet de loi porte sur l'emploi occasionnel. J'ai présenté un tableau comparatif qui fait état des principales caractéristiques des types d'emploi dans la fonction publique fédérale. Veuillez noter que les marchés de service d'aide temporaire ne relèvent pas de notre compétence.

L'exercice par la Commission du pouvoir de prolonger la période d'emploi occasionnel dans un ministère ou un organisme donné serait fondé sur un examen méthodique de la demande de l'organisation concernée. Ce pouvoir ne pourrait être invoqué que par voie de règlement. L'obligation de prendre un règlement avant de procéder à une prolongation de la période limite de 90 jours assurerait la transparence de l'exercice des pouvoirs de

in a regulation through the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, and I am always available to respond to the use of that regulation-making authority.

If the Public Service Employment Act is amended, the commission would use this discretionary authority to make a regulation only on an exceptional basis. Under the regulatory process, the PSC would have to establish criteria. We propose the following: extensions be granted only when an organization seeking to retain casual workers beyond 90 days demonstrates that the 90-day maximum impedes the organization's ability to meet its statutory obligations and that all other staffing options are not suitable.

The PSC recognizes that casual workers offer managers a quick solution to staffing a vacancy. However, casual employment is not meant to be used to replace permanent hiring. Departments and agencies must use hiring strategies in line with current and future human resource requirements. We would not be open to extensions based on a failure to do good human resources planning or short-term convenience.

Let me use the specific case of Elections Canada to illustrate. The Chief Electoral Officer determined that he needs casual workers to prepare for, conduct and report on an election for a minimum of 165 days. The timing of elections can be unpredictable. There is an immediate need and workers are required to perform specific tasks.

In response to this request, we looked in detail at the work that casual employees would do, their training and the period that they are needed. We are satisfied that the 90-day limit creates difficulties in the hiring and retaining of knowledgeable election workers and could impede the effective functioning of electoral processes. An extension through regulation in this case for these particular casual workers would allow Elections Canada to better fulfill its legislative mandate.

We do not expect this provision to be used often. There may be other exceptional situations, such as census workers at Statistics Canada or critical projects or services that rely on casual workers that must be extended for brief periods. A department could ask to retain someone with unique qualifications, perhaps a leading expert dealing with an emergency, beyond the 90-day period. Without this provision, that would not be possible.

la Commission. Le Parlement peut examiner le contenu d'un règlement par l'entremise du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation et je suis toujours disponible pour répondre aux questions sur l'utilisation de ce pouvoir de réglementation.

Advenant la modification de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, la Commission utiliserait ce pouvoir discrétionnaire pour prendre un règlement uniquement dans une situation exceptionnelle. Conformément au processus réglementaire, la CFP serait appelée à établir les critères. Nous proposons donc ce qui suit : que les prolongations soient accordées uniquement dans les situations où une organisation, qui cherche à maintenir son effectif de travailleurs occasionnels pour une période qui s'étend au-delà de 90 jours, démontre que ce maximum de 90 jours nuit à la capacité de l'organisation de s'acquitter de ses obligations légales et qu'aucune autre option de dotation ne convient.

La CFP reconnaît que l'embauche de travailleurs occasionnels offre aux gestionnaires une solution rapide pour doter un poste vacant. Toutefois, l'emploi occasionnel ne doit en aucun cas être utilisé pour remplacer l'embauche permanente. Les ministères et organismes doivent recourir à des stratégies d'embauche qui respectent les besoins actuels et futurs en matière de ressources humaines. Nous ne sommes pas disposés à accepter une prolongation résultant de l'absence d'une bonne planification des ressources humaines ou pour des raisons de commodité à court terme.

Permettez-moi d'utiliser le cas particulier d'Élections Canada pour illustrer mon propos. Le directeur général des élections détermine qu'il a besoin, pour au moins 165 jours, de travailleurs occasionnels affectés à la préparation et à la tenue d'une élection ainsi qu'à la production des rapports pertinents. Le moment des élections peut être imprévisible. Le besoin est immédiat et les employés doivent accomplir des tâches bien précises.

En réponse à cette demande, nous avons examiné en détail le travail à exécuter par les employés occasionnels, leur formation et la période au cours de laquelle leurs services sont requis. Nous reconnaissons que la limite de 90 jours entraîne certaines difficultés sur le plan du recrutement et du maintien en poste du personnel électoral compétent et peut nuire au déroulement efficace des processus électoraux. Dans ce cas particulier, une prolongation par voie de règlement visant ces travailleurs occasionnels permettrait à Elections Canada de mieux s'acquitter de son mandat législatif.

Nous ne prévoyons pas un recours fréquent à une telle disposition. D'autres situations exceptionnelles pourraient se présenter comme celle des préposés au recensement à Statistique Canada ou des projets ou services de première importance qui se fondent sur des travailleurs occasionnels, qui doivent être prolongés pour de courtes périodes. Un ministère pourrait demander de maintenir en poste au-delà de la période de 90 jours une personne possédant des qualifications particulières, par exemple un grand spécialiste faisant face à une situation d'urgence. Sans cette disposition, cela ne serait pas possible.

Giving regulatory power to extend the casual period to the commission rather than to an individual organization allows for consistent and independent exercise of this authority. We would use this authority based on the comprehensive knowledge of staffing across the public service. We would ensure that any exercise of the authority would be consistent with our mandate to safeguard the integrity of the appointment system.

I would be pleased to answer any questions you may have.

The Chairman: Thank you for that concise and clear presentation. I will begin the questioning with the opposition critic, Senator Baker.

Senator Baker: I have two brief questions and then Senator Ringuette has specific questions.

In your presentation, you said, "We propose the following," and then you spoke to the restrictions that you would apply under the Public Service Employment Act. Would you prefer that these guidelines be placed in law?

Ms. Barrados: No, the proposal is to give the PSC the authority to do it through regulation, and part of the requirement in the regulatory process is to lay out criteria. These would be the criteria that we would lay out to do regulations.

Senator Baker: You claim that the criteria should not be in law, so we would be leaving it totally in your hands to establish the criteria.

Ms. Barrados: My understanding of the regulatory process, and I have lawyers on either side of me who know these processes better than I do, is that it is an extension of the law. This is not strictly policy but is a legal process that extends from the law and is reviewed by a parliamentary committee.

Senator Baker: The case law of both lawyers goes back to 1988 concerning these matters. I agree with you and will not question their qualifications.

Ms. Barrados, you said, "we looked in detail at the work that casual employees would do, their training and the period that they are needed." You looked at it as it relates to the existing law, I presume. Did you look at it as it relates to the requirements of the office after the passage of Bill C-31?

Ms. Barrados: We looked at it in the context of Bill C-31; we looked at past practice and at the detail of the requirements under Bill C-31.

The Chief Electoral Officer wrote to me and asked for a higher number. We had many discussions. We went through the different elements they were looking for with this kind of work, and we agreed that 165 days was a reasonable number.

Le fait d'accorder à la commission le pouvoir réglementaire de prolonger la période d'emploi occasionnel plutôt qu'à l'organisation particulière concernée permet d'exercer ce pouvoir de façon cohérente et indépendante. Nous l'utiliserions en nous appuyant sur une connaissance approfondie de la dotation dans l'ensemble de la fonction publique. Nous nous assurerions que tout exercice de ce pouvoir serait conforme au mandat que nous avons de protéger l'intégrité du système de nomination.

Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le président : Merci de cet exposé clair et concis. Je vais commencer la période des questions avec le porte-parole de l'opposition, le sénateur Baker.

Le sénateur Baker : J'ai deux courtes questions, et le sénateur Ringuette a ensuite des questions spécifiques.

Dans votre exposé vous avez dit : « Nous proposons ce qui suit », et ensuite vous avez parlé des restrictions que vous appliqueriez sous le régime de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Préfereriez-vous que ces lignes directrices soient inscrites dans la loi elle-même?

Mme Barrados : Non, la proposition consiste à donner à la CFP le pouvoir de prolonger par voie de règlement, et pour cela il s'agirait d'établir certains critères. Il s'agirait là des critères qui seraient énoncés dans le règlement d'application.

Le sénateur Baker : Vous dites que les critères ne devraient pas être inscrits dans la loi, et donc vous auriez totalement carte blanche pour fixer les critères.

Mme Barrados : Mon interprétation du mécanisme réglementaire — et j'ai des juristes de part et d'autre qui connaissent ces choses mieux que moi —, c'est que le règlement est un prolongement de la loi. Ce n'est pas seulement une politique, c'est un mécanisme légal qui découle de la loi et qui est soumis à l'examen d'un comité parlementaire.

Le sénateur Baker : La jurisprudence des deux juristes remonte à 1988 relativement à ces questions. Je suis d'accord avec vous et je ne vais pas contester leurs qualifications.

Madame Barrados, vous avez dit : « Nous avons étudié en détail le travail à exécuter par les employés occasionnels, leur formation et la période au cours de laquelle leurs services sont requis. » Vous avez examiné cela dans le cadre de la loi actuelle, je présume. Avez-vous examiné ces aspects du point de vue des besoins de ce service après l'adoption du projet de loi C-31?

Mme Barrados : Nous avons examiné cela dans le contexte du projet de loi C-31; nous avons examiné la pratique antérieure et les exigences imposées par le projet de loi C-31.

Le directeur général des élections m'a écrit et m'a demandé un chiffre plus élevé. Nous avons eu de nombreux entretiens. Nous avons passé en revue les divers éléments mis en jeu par ce genre de travail et nous avons convenu que 165 jours serait un chiffre raisonnable.

Senator Baker: You agreed that 165 was a reasonable number, and you said that they asked for a higher number.

Ms. Barrados: Yes, they did.

Senator Baker: Would you care to disclose what that higher number was?

Ms. Barrados: I believe it was 185.

Senator Baker: On page 4 of your presentation, you said that without this provision, this would not be possible. I presume you agree with Senator Ringuette that if we have in law that the election takes place in October, under the existing law you could hire somebody from October to March of the following year and still be able to give them six months.

Ms. Barrados: If you have a fixed date, that removes one of the large problems. My understanding is that we still do not have fixed dates. There are still issues of referenda and, potentially, minority governments. If we had a fixed date and we knew the period, we could use the term appointment process. Without a fixed, known period, the term becomes an expensive option.

Senator Baker: Would this amendment create a new role for you and your department that does not exist in similar circumstances under the act? In other words, under this new law, would the commission be entering an uncharted area?

Ms. Barrados: No. In fact, it is quite the contrary. The structure of the act gives the commission the right to exclude organizations under its jurisdiction from provisions of the act. A very clear provision allows us to use exclusion orders so that we can exclude the application of any section of the act to organizations that fall under the Public Service Employment Act. We do that for things like non-imperative staffing. There are some operational situations where that does occur. We also have regulatory powers under the Public Service Employment Act.

When it comes to casual employees, our first thought, frankly, was that with the current structure of the legislation we had all the mechanisms we needed to exclude the application of that section of the act. Of course, we are very cautious with all these powers. We had it reviewed by the lawyers, and the lawyers checked with the Department of Justice, and they said no, it is not so clear because the provision for casual employment excludes the applications of the act. The idea was that you do not exclude merit; but, the way it is structured, it excludes all those other powers as well. The legal advice I got was, "You had better be cautious here because it is not really clear that you have those same powers of exclusion for that specific provision for casual employment."

Le sénateur Baker : Vous avez convenu que 165 serait un chiffre raisonnable et vous avez dit qu'on a demandé un chiffre plus élevé.

Mme Barrados : Oui.

Le sénateur Baker : Pourriez-vous nous dire quel était ce chiffre supérieur?

Mme Barrados : Je crois que c'était 185.

Le sénateur Baker : À la page 4 de votre exposé, vous indiquez que le travail ne serait pas possible sans cette disposition. Je présume que vous convenez avec le sénateur Ringuette que, si nous avons une loi fixant la date des élections au mois d'octobre, vous pourriez engager quelqu'un sous le régime de la loi actuelle pour la période d'octobre à mars de l'année suivante et donner quand même six mois.

Mme Barrados : Si vous aviez une date fixe, cela écarterait un des gros problèmes. Mais je crois savoir que nous n'aurons toujours pas des dates fixes. Il subsiste la possibilité de référendums et de gouvernements minoritaires. Si nous avions une date fixe et que nous la connaissions d'avance, nous pourrions utiliser le mécanisme de la nomination pour une durée déterminée. Mais sans une date fixe, connue d'avance, cela devient une option coûteuse.

Le sénateur Baker : Est-ce que ce remaniement créerait, pour vous et votre commission, un rôle nouveau qui n'existe pas dans la loi actuelle lorsque des circonstances similaires se présentent? Autrement dit, est-ce que la commission entrerait en territoire inconnu avec cette nouvelle loi?

Mme Barrados : Non. De fait, c'est tout le contraire. La loi actuelle donne déjà à la commission le droit d'exonérer des organisations relevant d'elle des dispositions de la loi. Une disposition très claire nous permet de rendre des ordonnances d'exclusion de façon à exclure de l'application de toute disposition de la loi les organisations relevant de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Nous faisons cela pour autoriser la dotation non impérative. Cela se fait dans certaines situations opérationnelles. Nous avons également des pouvoirs réglementaires en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

En ce qui concerne les employés occasionnels, notre première réaction, franchement, a été que la structure actuelle de la loi nous donne tous les mécanismes voulus pour exonérer Élections Canada de cette disposition de la loi. Bien entendu, nous manions avec beaucoup de prudence tous ces pouvoirs. Nous avons fait examiner la question par des juristes, qui ont vérifié auprès du ministère de la Justice, lequel a répondu non, que ce n'était pas très clair car la disposition relative à l'emploi occasionnel exclut les applications de la loi. L'idée était que l'on ne doit pas exclure le mérite; mais, de la manière dont c'était structuré, cela exclut également tous ces autres pouvoirs. L'avis juridique que l'on m'a donné était qu'il fallait se montrer prudent car il n'était pas réellement clair que nous avions ces mêmes pouvoirs d'exonération pour cette disposition particulière concernant l'emploi occasionnel.

Since I had the request from the Chief Electoral Officer at the same time and since Bill C-31 was going through, we decided it was best to get that kind of clarification. We are essentially seeking a clarification that allows us more flexibility for that specific provision, which technically I do not think we have although we have it for the rest of the act.

Senator Baker: You want to be allowed to go through the front door when you had perhaps permission to go through the back door.

Ms. Barrados: I believe we should never go for work-arounds. I like the analogy. Since I have been at the commission, I have wanted to use only casual employment and not do all kinds of fancy things with other exclusions to try to accomplish something. If it appears to be casual work, then it should be such, and we should not use a work-around.

Senator Bryden: I want to look at the wording in clause 40 of the bill. The wording is very broad. It extends "the period of employment referred to in subsection 50(2) for any position or person or class of positions or persons." I think I understand what a position is, and I understand what a person is. What is a class of positions?

Ms. Barrados: I will ask Ms. Turgeon to respond to that.

Marie-Claude Turgeon, Acting General Counsel, Public Service Commission of Canada: A class of positions is a category of positions, or an occupational group, if you will. You could regulate with respect to the administrative support group or another group.

Senator Bryden: In your presentation, you indicated that you prefer to enlist the services by using the merit principle and all of that. However, I noticed that in the commission's 2004-05 annual report you noted that approximately 65 per cent of those hired permanently in the federal public service that year were hired from a pool of temporary workers.

You are below 50 per cent here for using the regular method. Why would we not take this to mean that what is occurring here is broadening your ability to apply temporary positions to a much larger scope than what you have had before? Certainly it appears as though it is already a much larger scope for the electoral system, and there is nothing in here that makes this apply only to Elections Canada.

Ms. Barrados: The provisions of the legislation are very clear on the type of processes, and there should be the application of merit and there should be respect for principles of access, transparency and representativeness.

Without amendment, the act excludes casual workers from all of those provisions, so merit is not applied. That means that someone hired as a casual worker does not have merit applied and they are not public servants. They do not have any of the rights of a public servant. They do not have the right to be considered in internal competitions as a public servant as a term employee would, for example. The references in the previous reports are

Puisque j'avais en même temps la requête du directeur général des élections et puisque le projet de loi C-31 était introduit, nous avons décidé qu'il valait mieux obtenir cette clarification. Nous demandons donc en substance une clarification qui nous donnera plus de flexibilité quant à l'application de cette disposition particulière, flexibilité que nous n'avons pas dans son cas précis alors que nous l'avons dans le reste de la loi.

Le sénateur Baker : Vous voulez être autorisés à passer par la porte de devant alors que vous aviez peut-être la permission de passer par la porte de derrière.

Mme Barrados : Je crois qu'il ne faut jamais user de détours. J'aime bien l'analogie. Depuis que je suis à la commission, j'ai toujours voulu n'utiliser que l'emploi occasionnel plutôt que tous ces autres artifices avec les autres exclusions pour accomplir la même chose. Si le travail semble être occasionnel, il faut le présenter comme tel et ne pas emprunter de détours.

Le sénateur Bryden : Je regarde le libellé de l'article 40 du projet de loi. La formulation y est très large. Elle permet de « prolonger la période prévue au paragraphe 50(2) pour tout poste, toute personne ou catégorie de postes ou de personnes ». Je crois savoir ce qu'est un poste et je sais ce qu'est une personne. Mais qu'est-ce qu'une catégorie de postes?

Mme Barrados : Je vais demander à Mme Turgeon de vous répondre.

Marie-Claude Turgeon, avocate générale par intérim, Commission de la fonction publique du Canada : Par catégorie de postes, on entend un groupe professionnel. Vous pouvez réglementer en fonction d'un groupe de soutien administratif ou d'un autre groupe.

Le sénateur Bryden : Dans votre exposé, vous avez dit préférer procéder à l'embauche en fonction du principe du mérite, notamment. J'ai toutefois constaté dans le rapport annuel 2004-2005 de la commission qu'environ 65 p. 100 des personnes embauchées comme employé permanent par la fonction publique fédérale cette année-là provenaient d'un bassin d'employés temporaires.

C'est inférieur à 50 p. 100 pour le recours à la méthode régulière. Qu'est-ce qui nous empêche d'y voir une expansion de votre capacité de recourir à des postes temporaires en plus grand nombre que jamais auparavant? L'ampleur est certainement encore beaucoup plus grande pour les élections, et rien ici ne dit que cela ne s'applique qu'à Elections Canada.

Mme Barrados : Les dispositions de la loi sont très claires quant au type de processus, et le principe du mérite doit s'appliquer, de même que les principes d'accès, de transparence et de représentativité.

Sans amendement, la loi exclut les occasionnels de toutes ces dispositions, et le principe du mérite n'a pas à être appliqué. Cela signifie qu'un occasionnel peut être embauché sans que le principe du mérite soit respecté et sans qu'il soit considéré comme un fonctionnaire. Les occasionnels n'ont donc pas les mêmes droits que les fonctionnaires. Ils n'ont pas le droit de participer à des concours internes comme les employés nommés pour une période

about those people hired for short periods of time but under the Public Service Employment Act who become permanent employees. We are talking about those people who are excluded from the act. The act excluded the casual worker. Merit or representativeness does not apply. The idea is you get those people for specific purposes, for short periods of time, and they are not public servants. There is a limit of 90 days.

The rest of the act, with all of its provisions, gives the commission broad exclusion powers, so the commission can, on a case-by-case basis, exclude provisions of the act. However, because of the structure of the act, I am being advised that I cannot use those exclusion powers when dealing with that section of casual workers. That is why we have requested the extension of that exclusion power that is in the rest of the act to that specific section.

Does that broaden somewhat the mandate of the commission? Yes, it does. Would I expect it to be used very much? No, I would not. People would be rigorously scrutinized. We are suggesting that it be used only through regulation so that it is not something that would be done easily or casually. It would go through a scrutiny.

Senator Bryden: A regulation is not as permanent as legislation. It is much easier to change a regulation than it is to change the provisions of a statute.

Ms. Barrados: That is correct.

Senator Bryden: At this stage, at least as far as the electoral system is concerned, the restriction on the length of the casual employment is in the legislation. It is not in the legislation here. You indicated that there is a scrutiny of regulations committee that ensures that you do not do anything outside of that. That and 50 cents will get you a long way. I am on that committee, and we are dealing with files that are 10 or 15 years old. The lawyers for the commissions or the departments are writing back and forth. There may be no question that the regulation is *ultra vires*, but nevertheless they go on. That is just a rant from me.

If the way it should be done is the way it is laid out in the commission for the hiring process, how did we end up with 65 per cent of the hires in one year coming out of the temporary pool? I have been told that you get hired as a casual; you do that two or three times; then you get a temporary appointment; and then I would guess the application for the permanent position says you must have this qualification or its equivalent. The DM looks back and says, "You have done this job for three years. Therefore, you must have the equivalent. You are hired." Am I close?

Ms. Barrados: Yes, you are — more than close. It is a large preoccupation I have. It does not touch this particular issue, frankly, but it is a large issue. Senator Andreychuk suggests that it touches employment equity issues because the other part of that system is that you tend to get people who are close at hand. You do not get to Senator Ringuette's concern about ensuring we get

déterminée, par exemple. Dans les rapports précédents, on faisait référence à des personnes embauchées pour de courtes périodes, mais qui, en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, sont devenues des employés permanents. Nous parlons maintenant de personnes qui sont exclues de l'application de la loi. En effet, la loi exclut le travailleur occasionnel. Le principe du mérite ou de la représentativité ne tient plus. Vous embauchez ces personnes et les affectez à des tâches données, pour de courtes périodes; ce ne sont pas des fonctionnaires. Il y a une limite de 90 jours.

Le reste de la loi et toutes ses dispositions donnent à la commission de grands pouvoirs d'exclusion, de manière qu'elle puisse exclure l'application de certaines dispositions, au cas par cas. Toutefois, la structure de la loi est telle que je ne peux me prévaloir de ces pouvoirs d'exclusion dans le cas des travailleurs occasionnels, d'après ce qu'on me dit. Voilà pourquoi nous avons demandé que ce pouvoir d'exclusion s'applique aussi à cette section.

Est-ce que cela élargit le mandat de la commission? Oui. Est-ce que je pense qu'on recourrait beaucoup à cette disposition? Non, je ne pense pas. Il y aurait un examen rigoureux. Nous proposons que cela se fasse seulement par voie réglementaire, afin que ce ne soit ni facile, ni courant. Il y aurait un examen.

Le sénateur Bryden : Un règlement n'est pas aussi permanent qu'une loi. Il est bien plus facile de modifier un règlement qu'une loi.

Mme Barrados : Vous avez raison.

Le sénateur Bryden : Pour l'instant, pour ce qui touche le système électoral, la loi prévoit des restrictions quant à la durée de l'emploi occasionnel. Ce n'est pas dans ce projet de loi. Vous avez parlé du comité d'examen des règlements qui veille à ce que vous ne fassiez rien qui aille au-delà de ce qui est permis. Ce ne sont que des mots. Je fais partie de ce comité, et nous nous penchons sur des dossiers qui ont 10 et 15 ans. Les avocats de la commission ou des ministères s'échangent régulièrement de la correspondance. Même quand on ne doute pas du fait que le règlement va au-delà de ce qui est permis par la loi, rien ne se règle facilement. Mais je cesse maintenant de pérorer.

Si la bonne façon de procéder est ce qui est prévu pour la commission, comment se fait-il que 65 p. 100 des embauches d'une année sortent du personnel temporaire? On m'a dit qu'on se fait embaucher comme employé occasionnel, deux ou trois fois, que l'on obtient une nomination temporaire; et je suppose qu'ensuite, pour se porter candidat à un poste permanent, il faut avoir cette qualification ou l'équivalent. Le sous-ministre déclare : « Vous faites ce travail depuis trois ans, vous devez ainsi avoir l'équivalent. Vous êtes embauché ». Est-ce à peu près cela?

Mme Barrados : Oui, c'est assez cela. C'est une de mes grosses préoccupations. Cela ne touche pas ce cas particulier, franchement, mais c'est un gros problème. Le sénateur Andreychuk dit que cela touche à l'équité en matière d'emploi parce que, avec un tel système, on tend à prendre les gens qui sont à proximité. Comme le disait le sénateur Ringuette, cela ne facilite

representativeness from across the country. We do not get the employment equity. I am very concerned about that. I intend to talk more about that in my annual report. However, that is not really related to this issue.

Casual employees are excluded entirely from the act so they do not get the inside track. It is the term people who are on the inside track. Casual employees, the way this is structured, are there for a specific purpose, a shorter term. There is some movement from casual into the public service. I am not saying that that does not happen, but they do have to go through that first screen. The big issue is from the term positions to the indeterminate positions.

Senator Joyal: When you say they are excluded from merit, do I take it that with all the other recruitment objectives the Public Service Commission has the responsibility to implement — such as visible minority participation, women's access to jobs of importance, and other minorities that the Public Service Commission tends to recruit normally — all workers in those categories do not have an opportunity to be casual and to get a first experience of work that could qualify them down the road?

Ms. Barrados: The legislation is set up such that all the provisions of the Public Service Employment Act do not apply to the casual worker. That is the same issue I have, that I no longer have discretion. I have discretion for all other sections of the act.

Senator Milne: My question is also supplementary to Senator Bryden's. Am I to understand from your presentation that you agree with clauses 40 and 41 of this bill? Are you comfortable with them?

Ms. Barrados: Yes, if those are the right numbers.

Senator Milne: You agree with them as a result of your negotiations with the Chief Electoral Officer that the limit of these casual workers' term would be 165 days rather than the 185 days that he wanted?

Ms. Barrados: I am suggesting that we put the 165 days in regulation and not in the statute but allow the flexibility in the legislation because, if there is a change, if there is a fixed date, we may need to shorten it down. Circumstances can change.

I agree that 165 days is a reasonable estimate of the full period of time that a casual employee could be used. I also agree that the best way to hire those workers is as casual workers.

Senator Milne: However, I see nothing in this bill, as has been pointed out clearly, that says 165 days and no more; perhaps less but no more. We know what happens with regulations. We may wake up one day 10 years from now and find out that they are still wrangling over the fact that in the regulations it actually ended up at 185 days. I see severe concerns that there is not a maximum in here.

pas la représentativité de tout le pays. Cela ne joue pas en faveur de l'équité en matière d'emploi. Cela m'inquiète beaucoup. J'ai l'intention de revenir là-dessus dans mon rapport annuel. Ce n'est toutefois pas directement lié à ce problème.

Les employés occasionnels sont totalement exclus de la loi, si bien qu'ils ne sont pas favorisés. Ce sont les employés pour une période déterminée qui le sont. Les occasionnels, dans le système que nous avons, sont des employés qui sont là pour quelque chose de précis, à court terme. Il y en a quelques-uns qui passent à la fonction publique. Je ne dis pas que cela ne se produit pas, mais ils doivent passer par le premier processus de présélection. Le gros problème, c'est la transition entre les postes pour une période déterminée et ceux pour une période indéterminée.

Le sénateur Joyal : Lorsque vous dites qu'ils sont exclus des nominations au mérite, dois-je comprendre par là que, pour ce qui est de tous les autres objectifs de recrutement de la Commission de la fonction publique, tels que la participation des minorités visibles, l'accès des femmes à des emplois importants et l'accès des autres minorités, dois-je comprendre, dis-je, que tous ceux qui sont dans ces catégories n'ont pas la possibilité d'être occasionnels et d'acquérir une première expérience professionnelle qui pourrait les rendre admissibles à un emploi ultérieur?

Mme Barrados : La loi est ainsi faite que les dispositions de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique ne s'appliquent pas aux employés occasionnels. C'est le même problème : je n'ai plus de pouvoir discrétionnaire à ce sujet. Je l'ai pour tous les autres articles de la loi.

Le sénateur Milne : Ma question est également reliée à celle du sénateur Bryden. Dois-je conclure de votre exposé que vous êtes en faveur des articles 40 et 41 de ce projet de loi? Ils vous satisfont?

Mme Barrados : Oui, si ce sont les bons numéros.

Le sénateur Milne : Vous en avez convenu suite aux négociations que vous avez eues avec le directeur général des élections qui ont abouti à ce que la durée maximum d'emploi pour les employés occasionnels soit de 165 jours plutôt que de 185 comme il le souhaitait.

Mme Barrados : Je suggère que nous indiquions les 165 jours dans le règlement et non pas dans la loi, mais que celle-ci soit plus souple car, en cas de changement, en cas de date fixe, il pourrait être nécessaire de raccourcir cette période. Les circonstances peuvent évoluer.

Je conviens que 165 jours est une période raisonnable pendant laquelle on pourrait recourir à un employé occasionnel. Je conviens aussi que la meilleure façon d'embaucher ces employés, c'est de le faire à titre d'employé occasionnel.

Le sénateur Milne : Je ne vois toutefois rien dans ce projet de loi, comme on l'a dit très clairement, qui stipule un maximum de 165 jours : moins peut-être mais pas plus. Nous savons ce qu'il advient des règlements. On risque de se réveiller dans 10 ans et constater qu'il y a toujours des problèmes parce que, dans le règlement, cela a été fixé à 185 jours. Je me préoccupe beaucoup qu'il n'y ait pas de maximum ici.

Ms. Barrados: We have a lot of discretion on large sections of the legislation. The commission has a long history. We will be celebrating our 100th anniversary of using those discretionary powers carefully.

Senators can comment on how the regulatory process works from your end, but from my end, the process involves a lot of care. I have a commission. I must have specific discussions and decisions that are documented on the part of the commission. I have to go through an internal regulatory review, and I am fully accountable for all of those things. It is a lot more rigorous a process than it is a policy process.

I am nervous about putting another specific number down because of the issue I now have with the 90 days. In the end, that is a decision that must be made.

We have exercised carefully the flexibility we have had in the legislation, and I believe we would do so with this particular provision as well.

Senator Milne: What sort of input do you have in drawing up the regulations?

Ms. Barrados: It is entirely ours, and then we go through the regulatory review.

Senator Ringette: Ms. Barrados, it is always a pleasure to see you. I admire you and the work you have been doing since you have been in your position.

In your presentation, you spoke extensively about organizations and about requests for extensions being granted only when organizations are seeking to retain casual employees beyond 90 days. That refers to clause 41 in this bill, which applies across the board to any department or organization.

On Thursday, May 10, Minister Van Loan was before this committee, accompanied by Matthew King, Assistant Secretary, Legislation and House Planning, and Natasha Kim, Senior Policy Advisor, Legislation and House Planning, both from the Privy Council Office, and from the Department of Justice Canada, Raymond MacCallum, Counsel, Human Rights Law Section. Given that I am not a regular member of this committee, I carefully read the transcript. Senator Milne asked Minister Van Loan and Mr. King why clauses 40 and 41 were included in Bill C-31. In response, Ms. Kim, from the Privy Council Office, said that it is because it deals with the operation of elections and the administration of it. Furthermore, Mr. King said that this amendment — clauses 40 and 41 — would give the Chief Electoral Officer the discretion required to extend that same person over a 90-day period. The actual term would be extended under the regulation. It would need to be extended in regulation partially to ensure that it is targeted and limited to election workers.

It was the Privy Council Office's position that these clauses specifically targeted election workers. Are you of the same opinion?

Mme Barrados : Nous avons un pouvoir discrétionnaire important sur une bonne partie de la loi. L'histoire de la commission remonte loin. Nous allons célébrer notre 100^e anniversaire de pouvoirs discrétionnaires exercés prudemment.

Les sénateurs peuvent considérer le processus réglementaire de leur point de vue mais, du mien, c'est un processus que nous ne prenons pas du tout à la légère. J'ai une commission. Ses examens et ses décisions doivent être étayés. Nous avons un processus interne d'examen de la réglementation, dont je suis entièrement responsable. C'est un processus beaucoup plus rigoureux qu'une politique générale.

Je préférerais ne pas avoir un autre chiffre à cause du problème que je rencontre maintenant avec les 90 jours. C'est finalement une décision qui doit être prise.

Nous avons exercé prudemment la latitude que nous donne la loi, et je crois pouvoir dire que nous en ferions autant dans le cas de cet article.

Le sénateur Milne : Quelle est votre intervention dans la rédaction des règlements?

Mme Barrados : Cela relève exclusivement de nous, et nous soumettons ensuite ces règlements au processus d'examen de la réglementation.

Le sénateur Ringette : Madame Barrados, c'est toujours un plaisir de s'entretenir avec vous. J'admire beaucoup ce que vous avez fait depuis que vous êtes à ce poste.

Dans votre exposé, vous avez beaucoup parlé d'organismes et de demandes de prolongation qui ne sont accordées que lorsque ces organismes cherchent à garder des occasionnels plus de 90 jours. Cela touche à l'article 41 de ce projet de loi qui s'applique à tout ministère ou organisme.

Le jeudi 10 mai, le ministre Van Loan a comparu devant le comité, accompagné de Matthew King, secrétaire adjoint, Législation et planification parlementaire, de Natasha Kim, conseillère principale en politiques, Législation et planification parlementaire, l'un et l'autre du Bureau du Conseil privé et de Raymond MacCallum, avocat, Section des droits de la personne du ministère de la Justice. Comme je ne suis pas membre régulier de ce comité, je lis attentivement la transcription des délibérations. Le sénateur Milne a demandé au ministre Van Loan et à M. King pourquoi les articles 40 et 41 étaient dans le projet de loi C-31. Mme Kim, du Bureau du Conseil privé, a répondu qu'il s'agissait du fonctionnement et de l'administration des élections. M. King a ajouté que cet amendement — les articles 40 et 41 — donnerait au directeur général des élections le pouvoir discrétionnaire nécessaire pour prolonger quelqu'un sur une période de 90 jours. La durée réelle serait prolongée en vertu du règlement, en partie pour s'assurer que c'est limité à ceux qui travaillent aux élections.

Le Bureau du Conseil privé estimait donc que ces dispositions ciblaient spécifiquement ceux qui travaillent aux élections. Êtes-vous du même avis?

Ms. Barrados: The discretion is given to the Public Service Commission, and it is up to the PSC to determine whether discretion is given. I will take a bit of an issue, if I understood the comments correctly; it is not giving the discretion directly to the Chief Electoral Officer.

In terms of the targeting of election workers, it is a broader provision than specifically targeted. The first clear application that I can see is the one for the Chief Electoral Officer. I speculated on some other possible applications but I do not see any immediate specific application coming down within the next year and a half. That first application is clearly for the Chief Electoral Officer.

Senator Ringuette: Would you have to design regulations prior to that?

Ms. Barrados: Absolutely. The regulations would have to be completed for each circumstance.

Senator Joyal: Would that be for each government body?

Ms. Barrados: Yes. We have the general principles and then we would have to apply those principles to each of the bodies that would be looking for it.

Senator Nolin: The answer is yes.

Senator Milne: Other departments could use it in the future.

Ms. Barrados: No, only the commission can use it.

The Chairman: However, it is not just for the Canada Elections Act.

Ms. Barrados: The provision could be used in other circumstances but only the commission would have the authority to use it.

Senator Nolin: As well, it requires specific regulation for each request.

Ms. Barrados: Yes.

Senator Ringuette: From what we have seen in respect of delegation of authority and requests, the bill provides a large blanket to cover all agencies and departments. The last time I checked, only 23 per cent of our federal government departments and agencies had submitted a documented human resource plan as per the legislation.

On Wednesday, May 16, Mr. Gary Corbett, Vice-President of the Professional Institute of the Public Service of Canada, appeared before this committee. While opposing these two clauses, Mr. Corbett stated the position of the Professional Institute of the Public Service of Canada:

Mme Barrados : Le pouvoir discrétionnaire est donnée à la Commission de la fonction publique et c'est à celle-ci de déterminer si elle veut autoriser cela ou non. Je corrigerai quelque chose dans ce que vous avez dit, si j'ai bien compris les commentaires que vous avez rapportés. Il ne s'agit pas de donner le pouvoir discrétionnaire directement au directeur général des élections.

Pour ce qui est de cibler les employés d'Élections Canada, la disposition est plus large. La première application claire concernerait à première vue le directeur général des élections. Je me suis interrogée sur d'autres applications possibles, mais je n'en vois pas précisément dans les 18 prochains mois. Cela s'applique donc clairement tout d'abord au directeur général des élections.

Le sénateur Ringuette : Vous faudra-t-il rédiger un règlement avant cela?

Mme Barrados : Bien sûr. Il faudrait un règlement dans chaque circonstance.

Le sénateur Joyal : Est-ce que cela s'applique à chaque organisme gouvernemental?

Mme Barrados : Oui. Il existe des principes généraux, que nous devons appliquer à chacun des organismes qui les revendiquent.

Le sénateur Nolin : C'est donc une réponse positive.

Le sénateur Milne : Les autres ministères pourraient s'en prévaloir à l'avenir.

Mme Barrados : Non, la commission est la seule à pouvoir les invoquer.

Le président : Mais cela ne concerne pas uniquement la Loi électorale du Canada.

Mme Barrados : La disposition peut être utilisée dans d'autres circonstances, mais seule la commission est habilitée à l'invoquer.

Le sénateur Nolin : De plus, il faut un règlement spécifique pour chaque demande.

Mme Barrados : Oui.

Le sénateur Ringuette : D'après ce que nous avons vu en matière de délégation de pouvoir et de demandes, le projet de loi couvre largement l'ensemble des organismes et ministères. Lors de ma dernière vérification, 23 p. 100 seulement des ministères et organismes fédéraux avaient déposé un plan documenté de gestion des ressources humaines, conformément aux dispositions de la loi.

Le mercredi 16 mai, M. Gary Corbett, vice-président de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada a comparu devant le comité. Il a contesté ces deux dispositions après avoir énoncé le point de vue de l'Institut professionnel de la fonction publique dans les termes suivants :

Expanding the use of casuals through Bill C-31 is a direct affront on the integrity of the entire staffing system. In other words, it is a way of circumventing the provisions of the Public Service Employment Act, in particular the hiring of employees on the basis of merit if casuals do not face the same scrutiny as permanent employees.

You have said the opposite.

Knowing that the authority to appoint a person as a casual worker has been delegated by the Public Service Commission, pursuant to subsection 15(1) of the Public Service Employment Act, to deputy heads and through them to the lowest level possible within the public service, have you any idea of the repercussions that these two new clauses would have on the entire public staffing system?

Ms. Barrados: I believe that these two clauses will have minimal impact because they pertain to an existing provision in the legislation that casual workers are exempted from the Public Service Employment Act. That is what Professional Institute of the Public Service of Canada is upset about, but the provision already exists. There is a limit in legislation now of 90 working days. Past legislation had 125 calendar days. It was misapplied and misused so the length of time did not change because one was calendar days and the other was working days.

This provision applies to those circumstances when the work of the organization could otherwise not be done. It is a compromise to their ability to deliver their mandate and that would not occur in many places. Therefore, the impact on the public service would be very little. The impact of not giving it could be greater. Then, we would have to be more creative in work-arounds and if we do not do work-arounds, it could be very expensive in that we would have to make these people public servants and that is not the intent for casual workers who do elections work or census collecting. Senator Ringuette, you will be happy to hear that the planning is much better.

Senator Ringuette: I hope so, because we have been arguing about that for a very long time.

Ms. Barrados: We are collating our numbers on the planning but they are not there so you can continue to ask. I appreciate your asking about this and it is definitely getting much better.

With respect to the comment about delegating, the circumstances of delegating are in the legislation. My role is to implement that legislation, on behalf of Parliament, as faithfully as I possibly can and report back on how it is going. That is the structure of the legislation. The right to hire casual employees is

En permettant d'embaucher plus d'employés occasionnels au sein de la fonction publique fédérale, le projet de loi C-31 s'attaque à l'intégrité même du régime de dotation. Autrement dit, si la même rigueur ne s'applique pas à l'embauche d'occasionnels comme à celle d'employés permanents, c'est un moyen de contourner la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, particulièrement en ce qui concerne le mérite.

Vous avez dit le contraire.

Sachant que, conformément au paragraphe 15(1) de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, le pouvoir de nommer un travailleur occasionnel a été délégué par la Commission de la fonction publique aux sous-ministres et, par leur intermédiaire, au niveau le plus bas possible de la fonction publique, avez-vous une idée des répercussions de ces deux nouvelles dispositions sur l'ensemble de la dotation dans la fonction publique?

Mme Barrados : Je pense que l'effet de ces deux dispositions devrait être minime, parce qu'elles se rapportent à une disposition existante de la loi selon laquelle les travailleurs occasionnels ne sont pas assujettis à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. C'est ce qui mécontente l'Institut professionnel de la fonction publique, mais la disposition existe déjà. La loi impose actuellement une limite de 90 jours ouvrables. La loi antérieure prévoyait une période de 125 jours civils. La disposition était mal appliquée et mal utilisée, mais la durée de la période n'a pas changé, puisque dans un cas, ce sont des jours civils, et dans l'autre, des jours ouvrables.

Cette disposition s'applique dans les circonstances où l'organisme est dans l'impossibilité de travailler autrement. C'est un compromis pour lui permettre d'exécuter son mandat, mais les services où le cas peut se produire ne sont pas très nombreux. Par conséquent, les conséquences de la disposition sur la fonction publique sont minimales. L'absence d'un tel pouvoir aurait des conséquences beaucoup plus graves. Elle nous obligerait à faire preuve d'une plus grande créativité pour trouver des voies de contournement, à défaut de quoi, il nous en coûterait très cher puisque tous ces travailleurs devraient devenir des fonctionnaires, et ce n'est pas ce que nous souhaitons pour les occasionnels qui s'occupent des élections ou des données du recensement. Vous serez heureuse d'apprendre, madame le sénateur, que la planification est bien meilleure qu'il n'y paraît.

Le sénateur Ringuette : Je l'espère, car nous parlons de cette question depuis très longtemps.

Mme Barrados : Nous sommes en train de compiler les chiffres sur la planification, mais ils ne sont pas encore prêts et vous pouvez continuer à poser des questions. Je vous remercie de vous renseigner à ce sujet, mais la situation s'est considérablement améliorée.

En ce qui concerne la délégation de pouvoir, les circonstances qui l'entourent figurent dans la loi. Mon rôle consiste à veiller aussi scrupuleusement que possible à la bonne application de la loi au nom du Parlement et à faire part à ce dernier de l'évolution de la situation. Voilà la structure de la loi. Le droit de recruter des

part of the delegation but with whatever restrictions we put around it that we can, which is now limited because of the way the act is structured.

The Chairman: Senator Milne has a supplementary on the point you just made.

Senator Milne: Ms. Barrados, do you foresee that Statistics Canada come the 2011 census will ask for an extension for more than 90 days for their casual workers?

Ms. Barrados: They might do that but they are already using the exclusion order. We are providing them an exclusion order under other sections of the Public Service Employment Act. Depending on how some of the other policies work, this exclusion might be better than the exclusions under which they are currently operating. The Chief Electoral Officer was operating under exclusions in the Canada Elections Act. Once I involved all the other lawyers, they concluded that it was not properly used.

Senator Ringuette: I already have a problem with the entire delegation of authority in this hiring process. On a weekly basis, I look at the job bank advertised on the website. It has become evident to me that the criteria for the jobs vary. With time, as you read them, you see the person has already been chosen and it is just a formality. Adding to that, of course, is the geographic location.

The provision of delegation of authority will now also extend to casual workers over 90 working days. We are dealing with Elections Canada and the supposed problem they have with casual workers. Why does this bill not talk about only the casual employees for Elections Canada? Why do you have to add "any department or other organization?" This is so broad. There is no control, and there are tons of excuses for whatever questions we ask.

Ms. Barrados: I could have gone ahead with the risks I had in the legislation. The advice I was given, with all due respect to my colleagues, was that "There is risk here if you go ahead and use the existing exclusion powers, because they are broad for all the sections of the act." I did not think that was appropriate. If there is a question of risk and whether you should do it or not, I do not think you should do it, given the nature of the powers that the Public Service Commission has, which are extraordinary. I wanted to ensure we were exercising these powers properly. There were other types of exclusions and other things we could potentially do. I did not think that was proper. I was given advice that it would be best to make that an instrument similar to the rest of the act without being too specific, because once you get too specific, you run into problems of changing circumstance, because statutory change is not that easy and does not occur that quickly.

Could I make another comment in response to Senator Ringuette's favourite topic? We are pushing very hard on national area of selection.

employés occasionnels fait partie de la délégation de pouvoir, mais il s'accompagne de toutes les restrictions que nous imposons, mais qui sont maintenant en nombre limité à cause de la structure même de la loi.

Le président : Le sénateur Milne a une question supplémentaire concernant ce que vous venez de dire.

Le sénateur Milne Madame Barrados, est-ce que vous prévoyez que Statistique Canada demandera une extension de la période au-delà de 90 jours pour ses occasionnels lors du recensement de 2011?

Mme Barrados : Peut-être, mais Statistique Canada utilise déjà le décret d'exclusion. Nous lui accordons un décret d'exclusion en vertu d'autres dispositions de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. En fonction des résultats des autres politiques, cette forme d'exclusion pourrait être préférable à celles qui s'appliquent actuellement. Le directeur général des élections était soumis aux formes d'exclusion qui figurent dans la Loi électorale du Canada. J'ai soumis la question à tous les autres avocats, et ils en ont conclu que l'exclusion n'était pas utilisée correctement.

Le sénateur Ringuette : J'ai déjà eu un problème avec toute cette question de délégation de pouvoir dans le recrutement. Toutes les semaines, je consulte la banque d'emplois du site web. J'ai constaté qu'à l'évidence les critères d'emploi varient. À leur lecture, on constate que le candidat a déjà été choisi et que c'est une simple formalité. De surcroît, le critère géographique est évidemment fondamental.

La disposition sur la délégation de pouvoir s'étend désormais aux travailleurs occasionnels au-delà des 90 jours ouvrables. Il s'agit d'Élections Canada qui prétend avoir besoin d'occasionnels. Pourquoi le projet de loi ne vise-t-il pas exclusivement les employés occasionnels d'Élections Canada? Pourquoi avez-vous ajouté les mots « dans un même ministère ou autre administration »? Cette formulation est trop vaste. Il n'y a aucune mesure de contrôle et quelle que soit la question que nous posons, on nous oppose toutes sortes de prétextes.

Mme Barrados : J'aurais pu vous parler des risques que j'ai constatés dans la loi. Sauf tout le respect dû à mes collègues, on m'a donné le conseil suivant : « Il est risqué d'utiliser les pouvoirs actuels d'exclusion, parce qu'ils sont trop vastes pour l'ensemble des dispositions de la loi. » Je n'ai pas trouvé ce conseil opportun. S'il existe un risque et qu'on se demande si l'on peut agir ou non, je pense qu'il ne faut pas agir, étant donné la nature des pouvoirs extraordinaires conférés à la Commission de la fonction publique. Je veille à ce que nous exercions correctement ces pouvoirs. Il y avait d'autres formes d'exclusion et de mesures que nous pouvions imposer. Cela ne me semblait pas opportun. On m'a dit qu'il était préférable d'en faire une disposition conforme au reste de la loi sans être plus spécifique, car si les dispositions sont trop spécifiques, on se heurte à des problèmes lorsque les circonstances changent, car on ne peut pas modifier la loi facilement ni rapidement.

Puis-je faire un autre commentaire sur le sujet favori du sénateur Ringuette? Nous déployons beaucoup d'efforts en ce qui concerne la zone de sélection.

Senator Ringuette: Yes, but 55 per cent of all federal government jobs are still not covered.

Ms. Barrados: It is better than 19 per cent, where we were. We are moving on it. I remain concerned about job posters being tailored. If I have evidence, I do something about it. I do have to have evidence, because it means I take people out of jobs.

Senator Nolin: If you go through the list of job offers weekly and you see some kind of a pattern, you would object to that, would you not? If you have evidence, would you use the authority you have to ensure that does not happen?

Ms. Barrados: If we have evidence; we do an investigation, and we can remove people from their jobs.

Senator Joyal: Could you tell us which departments and government organizations or agencies are presently using casual employees?

Ms. Barrados: I believe they all are.

Senator Joyal: They all are?

Ms. Barrados: Yes.

Senator Joyal: I thought it was limited to Statistics Canada or Elections Canada. An election happens every two or four years, and they do not need to maintain a permanent pool of employees. In Statistics Canada, there is the census, and we understand that then you suddenly need a group of people to work with you.

It seems to me that if using casual workers is an included feature of recruitment, it is because there is a problem.

Ms. Barrados: I have a concern about the use of casual workers. This is apart from the 90-day limit. The comments about Statistics Canada and Elections Canada were because of the problem with the 90-day limit.

I do have a concern with how casual workers are being used in the public service. I have asked the people who do the statistical analysis for me to look at where they are and how they are being used and what the Public Service Commission can do about it. The structure of the act does not provide us with a lot of powers on the casual worker.

The notion behind casual workers is a good one, which is that there could be a circumstance where you need somebody quickly to help with a job. It is a big organization or a big machine. There are many programs being delivered. Managers do need to be able to get somebody quickly to do a specific piece of work, but the idea is that they come in quickly and then they leave. That is the whole notion behind the flexibility of the seasonal worker.

I am concerned that it might be used in other ways now. We are looking at the issue, because the intention behind public service modernization, which is a change we have just

Oui, mais 55 p. 100 de l'ensemble des emplois du gouvernement fédéral ne sont toujours pas couverts.

Mme Barrados : C'est quand même préférable aux 19 p. 100 d'autrefois. Nous sommes en progrès. Je reste préoccupée des offres d'emploi trop limitatives. Si j'ai des preuves, j'interviens. Il me faut des preuves, car cela m'oblige à priver certaines personnes de leur emploi.

Senator Nolin : Si vous consultez chaque semaine les offres d'emploi et que vous constatez l'apparition d'une tendance, vous allez vous y opposer, n'est-ce pas? Si vous avez des preuves, allez-vous exercer vos pouvoirs pour faire en sorte que cela ne se produise plus?

Mme Barrados : Si j'ai des preuves, nous allons faire enquête et nous pouvons priver certaines personnes de leur emploi.

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous nous indiquer les ministères et organismes gouvernementaux qui emploient actuellement des employés occasionnels?

Mme Barrados : Ils le font tous, je crois.

Le sénateur Joyal : Ils le font tous?

Mme Barrados : Oui.

Le sénateur Joyal : Je pensais que le procédé se limitait à Statistique Canada et à Élections Canada. Il y a eu une élection tous les trois ou quatre ans, et l'organisme n'a pas besoin d'entretenir un bassin permanent d'employés. Statistique Canada fait le recensement, et nous comprenons donc que vous ayez soudain besoin d'un groupe de collaborateurs.

Il me semble que, si le recours aux travailleurs occasionnels constitue une modalité prévue de recrutement, c'est l'indication de l'existence d'un problème.

Mme Barrados : J'ai une préoccupation concernant le recours aux travailleurs occasionnels, indépendamment de la limite des 90 jours. Les commentaires sur Statistique Canada et Élections Canada concernent le problème que pose la limite des 90 jours.

J'ai une préoccupation quant à la façon dont on utilise les travailleurs occasionnels dans la fonction publique. J'ai demandé à mes analystes statistiques de localiser ces travailleurs, de voir comment ils étaient utilisés et de chercher ce que la Commission de la fonction publique pouvait faire à leur sujet. La structure de la loi ne nous donne guère de pouvoir pour nous occuper des travailleurs occasionnels.

Le principe du recours aux travailleurs occasionnels est bon : il peut y avoir des circonstances où on a besoin de trouver rapidement des travailleurs pour une tâche précise. La fonction publique est un gros organisme, une machine énorme. Elle exécute de nombreux programmes. Les gestionnaires doivent être en mesure de trouver rapidement des employés pour leur confier un travail spécifique, mais en principe, ils arrivent rapidement puis ils s'en vont. C'est le fondement même de la souplesse qu'offrent les travailleurs saisonniers.

Je me préoccupe du fait qu'on se serve désormais d'une autre façon des occasionnels. Nous étudions la question, parce la modernisation de la fonction publique à laquelle nous venons

gone through, was to try to make a more flexible piece of legislation that managers used, so that direction comes from Parliament and that is how things are to work, and you are to use this piece of legislation and not find a way to work around it. I do have somebody like Senator Ringuette who keeps after us.

Senator Joyal: I can visualize a situation where a government program that did not exist is adopted by Parliament and the delivery is fast. Let us take an energy program for example. It seems to me that beyond exceptional circumstances of that nature, if you have a system whereby casual employment is an inbred characteristic, then one way to deal with this is to resort to what we see in the private sector and have an objective of limiting the recruitment of permanent employees whereby they are subject to merit, to visible minority effort, women's minority participation, Aboriginal, handicap people and so on. That is, of course, more complex to operate than just saying we will recruit the one we know best. We know those people, and we do not have to bother with the rest of it. We will hire them for 90 days or 165 days, and 165 days is 33 weeks, and 185 days is 37 weeks, so that is two-thirds of the year, and then we tell them, "Do not worry, we will call you back next year."

It seems there is a pattern, as you said. That is not exactly the objective of the act and the objective that the government pursued in its employment practice. Again, I am concerned about increasing the participation of all the categories of Canadians who should have access and have greater opportunity to get the experience and a career within the public service.

Ms. Barrados: I am very much in agreement with you. I think the Clerk of the Privy Council agrees with you, as well as the advisory group to the Prime Minister.

We have a situation in the government where we have a changing demographic. I do not think it is a crisis, but it does have to be managed carefully.

Senator Joyal: The baby boomers will be retiring.

Ms. Barrados: They are retiring, and this gives tremendous opportunity for renewal, but then we have to be smart about how we do that. We do have to hire and recruit directly. We do not want over reliance on the casual route as an entry. We also do not want over reliance on the use of contractors, which I am also worrying about and trying to get my hands on. That is another way to work around it. You get a contractor, but in fact you are establishing an employer-employee relationship. You are avoiding all the other employment laws and regulations such as official languages, representativeness, et cetera.

The Chairman: You avoid medical and pension benefits.

de procéder visait à donner plus de souplesse à la loi utilisée par les gestionnaires, l'orientation venant du Parlement, qui indique aux gestionnaires comment procéder conformément à la loi, sans essayer de la contourner. Et nous avons des gens comme madame le sénateur Ringuette qui veille au grain.

Le sénateur Joyal : Je peux envisager une situation dans laquelle le Parlement adopte un programme gouvernemental qui n'existait pas auparavant et qui doit être rapidement mis en œuvre. Parlons d'un programme énergétique, par exemple. Il me semble qu'au-delà des circonstances exceptionnelles de cette nature, dans un régime où l'emploi occasionnel devient une caractéristique constante, on pourrait résoudre la difficulté en s'inspirant du secteur privé, en fixant un objectif de limitation du recrutement des employés permanents et en appliquant aux employés occasionnels les critères de recrutement liés au mérite, aux minorités visibles, aux femmes, aux Autochtones, aux personnes handicapées, et cetera. Évidemment, c'est plus compliqué que de recruter quelqu'un qu'on connaît d'avance. Le gestionnaire veut quelqu'un qu'il connaît et ne veut pas s'embarrasser du reste. Les occasionnels sont engagés pour 90 jours ou 165 jours, et 165 jours, c'est 33 semaines, alors que 185 jours, c'est 37 semaines, soit les deux tiers de l'année, et ensuite on leur dit : « Ne vous inquiétez pas, on vous rappellera l'année prochaine. »

Comme vous l'avez dit, il semble y avoir une tendance. Ce n'est pas exactement l'objectif de la loi ni l'objectif poursuivi par le gouvernement dans ses pratiques d'emploi. Encore une fois, je voudrais que l'on augmente la participation de toutes les catégories de Canadiens, qui devraient avoir une meilleure chance d'accéder à la fonction publique pour y acquérir de l'expérience ou pour y faire carrière.

Mme Barrados : Je suis bien d'accord avec vous. Je pense que le greffier du conseil privé l'est aussi, de même que le groupe consultatif du premier ministre.

Dans le secteur public, nous sommes dans une situation particulière à cause des changements démographiques. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une crise, mais nous devons néanmoins la gérer avec soin.

Le sénateur Joyal : Les baby boomers vont prendre leur retraite.

Mme Barrados : Oui, ils prennent leur retraite, ce qui nous donne une occasion extraordinaire de renouvellement, mais il faut que nous agissions intelligemment. Nous devons recruter et embaucher directement. Nous ne devons pas miser outre mesure sur l'emploi occasionnel comme mode d'intégration. Nous ne devons non plus miser outre mesure sur le recours à la sous-traitance, qui m'inquiète également et dont j'essaie de m'occuper. C'est une autre façon de contourner la loi. On peut recourir à un sous-traitant, mais en fait, on établit avec lui une relation d'employeur à employé. On évite ainsi toute la législation et la réglementation applicable en matière d'emploi, notamment en ce qui concerne les langues officielles, la représentativité, et cetera.

Le président : On évite aussi le régime des soins médicaux et le régime de retraite.

Ms. Barrados: Yes.

Senator Joyal: What is the percentage of casual employees versus temporary employees in terms of the overall proportion?

Ms. Barrados: The permanent public service is about 87 per cent to 88 per cent. The rest, the 12 per cent, tend to be the term employees and the casual workers. I am not sure what the distinct proportions are for the terms and the casuals. You are talking about 12 per cent, which is not a bad number for an organization of that size. It seems like a reasonable kind of number. If it is used as casual in and out, like you use election workers, I do not have a problem. However, I do have a problem if it is a way to get that knowledge so that you know how to get those job descriptions written and you know how to get yourself in. That goes against the principle we are aiming for.

Senator Joyal: Which system did you develop to ensure that casual is not a disguised way for the same people to get employed regularly and to bypass the system? What kind of scale or measurement can you develop or did you develop, if you have it already, to ensure that the system is not bypassed by the fact that you are requesting from us now the possibility for a department to get 185 days of free hand with anybody and as many years recurring as they wanted?

Ms. Barrados: The request is a discretion that would be used with the same care as the other discretions in the other legislation. I do not think this would make the problem I see any different. We are dealing with a unique situation in terms of giving a broader discretion that you use with care, like the other discretions.

With respect to your question about what we do with this workforce and this dynamic that has been established in the public service, my first challenge is to understand the problem better. You are asking very good questions, and I am not providing very good answers. Where are these people? How are they coming in? What levels are we talking about? Are they administrative support or professionals? Who is coming as a casual worker? Those are some of the first questions. Are they concentrated in some departments? Then what happens to them? If you have been a casual worker, do you show up some place else in the public service? We are doing that kind of analysis right now, and we hope it will be ready for my annual report in the fall. It is cumbersome, because the only really good database we have now is the pay system, which is difficult to manoeuvre. I think some casual workers are appropriate, but not all of them are.

Then my question is what can we do about it. I may have serious limits, but I certainly want to be ready for the five-year review in the legislation. If I really feel I have a crisis, I would have to come back to Parliament more quickly.

Senator Fraser: I take it this would also be covered by that five-year review?

Mme Barrados : Oui.

Le sénateur Joyal : Quel est le pourcentage des employés occasionnels par rapport à celui des employés temporaires?

Mme Barrados : Les postes permanents représentent environ de 87 à 88 p. 100 de la fonction publique. Les 12 p. 100 restants sont des emplois à durée déterminée et des emplois occasionnels. Je ne sais pas exactement quelles sont leurs proportions respectives. Ils représentent environ 12 p. 100 de la fonction publique, ce qui n'est pas mauvais pour un organisme de cette taille. C'est un chiffre qui me semble raisonnable. S'il s'agit d'emplois ponctuels, comme ceux des travailleurs d'élection, il n'y a pas de problème, à mon sens. Cependant, il y en a un si c'est pour certaines personnes l'occasion d'acquérir des connaissances particulières sur la façon de rédiger une description de fonctions ou d'obtenir un emploi. C'est l'opposé du principe que nous voulons faire prévaloir.

Le sénateur Joyal : Avez-vous pris des mesures pour empêcher de faire de l'emploi occasionnel une façon déguisée de contourner la loi et de redonner régulièrement un emploi aux mêmes personnes? Si ce n'est déjà fait, quelle formule ou mesure pourriez-vous définir pour veiller à ce que le système ne soit pas contourné, étant donné que vous nous demandez maintenant de permettre à un ministère de recruter qui il veut pour 185 jours et de refaire la même chose chaque année par la suite?

Mme Barrados : C'est un pouvoir discrétionnaire qui doit être exercé avec le même soin que tous les autres pouvoirs discrétionnaires conférés par la loi. Je ne pense pas que cela modifie le problème que j'ai constaté. Il s'agit d'une situation unique dans la mesure où l'on confère aux gestionnaires un pouvoir discrétionnaire plus vaste qu'ils devront exercer avec soin, au même titre que tous les autres.

En ce qui concerne ce que nous faisons de cette main-d'œuvre et de cette dynamique apparue dans la fonction publique, le défi consiste tout d'abord pour moi à mieux comprendre le problème. Vous posez de très bonnes questions et je vous donne de très bonnes réponses. Qui sont ces employés? Comment sont-ils recrutés? À quels niveaux? S'agit-il de professionnels ou d'agents de soutien administratif? Qui est engagé comme travailleur occasionnel? Voilà les premières questions. Sont-ils concentrés dans certains ministères? Que leur arrive-t-il par la suite? Celui qui a occupé un emploi occasionnel va-t-il réapparaître ailleurs plus tard dans la fonction publique? Nous procédons actuellement à ce genre d'analyse, que nous espérons pouvoir intégrer à mon rapport annuel, l'automne prochain. C'est très compliqué, car la seule base de données véritablement fiable dont nous disposons est celle de la paie, qui est difficile à manœuvrer. Je pense que certains emplois occasionnels sont justifiés, mais ils ne le sont pas tous.

Je me demande alors ce que nous pourrions faire à cet égard. Je suis peut-être sérieusement limitée, mais je veux certainement être prête pour l'examen quinquennal de la loi. Si je crois vraiment qu'il y a une crise, je serai obligée de m'adresser au Parlement plus rapidement.

Le sénateur Fraser : Je suppose que cette question serait incluse dans l'examen quinquennal?

Ms. Barrados: Yes. It is the whole legislation.

Senator Fraser: I was interested in the criteria that you suggested for use of the authority, particularly the suggestion that it must be demonstrated that the 90-day maximum impedes the organization's ability to meet its statutory obligations. When I first read that, I thought that sounded very good. I was thinking first about Elections Canada, because this bill is ostensibly about elections, and Elections Canada's statutory obligations are fairly clear. However, there are many other departments and agencies where it is much less clear. For example, National Defence and Canadian Heritage have huge areas of responsibility interpretable six ways from Sunday. Is there any set of interpretations or guidelines or anything you can offer to give us some guidance about how this phrase "statutory obligations" would be interpreted?

Ms. Barrados: To me, it is fairly clear. It is a task that must be carried out in a statute, like an election or a census. Any of the others would have to be a state of emergency for us to look at something. They have a responsibility in a state of emergency. Otherwise, I would say, "You have all the human resources planning and mechanisms at your disposal; use them." Therefore, I do not see this being used a lot. I think it would be quite exceptional. We are pretty tight on giving all those other exclusions that we can provide in the legislation. We do not give them a lot.

Senator Fraser: It is our job, however, to try to think further down the line. You are highly respected for the integrity of your approach to the public service. Certainly everything you said here today confirms that reputation for me. Let us suppose, for the sake of argument, that a future government, the Liberal-Conservative-Democratic block, had a union-busting philosophy. Its first act was to appoint as one of your successors someone who shared that union-busting philosophy. It would be very easy to expand these regulations like mad, would it not? Casual workers are not covered by collective bargaining unions. Apart from sound tradition and your personal commitment, what protections are there?

Ms. Barrados: I will ask Ms. Gobeil to talk about the unions. I am a parliamentary appointment, so if the will of Parliament is to go in that direction and make an appointment that would go in the direction you speculate, it could easily change the legislation as well. The route is not to go by one provision. You do it through appointments. Dismissal of the commission is only by Parliament. You can dismiss the commission, and you can reappoint the commission, or you could change the statute.

I think there are a lot of other protections. Do you have a comment, Ms. Gobeil?

Linda Gobeil, Senior Vice-President, Policy Branch, Public Service Commission of Canada: You are quite right that these individuals are not part of the bargaining unit and therefore are not represented. Therefore, you can always get to that kind

Mme Barrados : Oui. Elle porte sur la loi au complet.

Le sénateur Fraser : Je m'intéresse au critère que vous avez proposé pour l'exercice du pouvoir, particulièrement l'idée qu'il faut montrer que la limite de 90 jours empêche l'organisme de remplir ses obligations d'origine législative. La première fois que j'ai vu cela, ça m'a paru très bon. Je pensais d'abord à Elections Canada, puisque ce projet de loi cerne ostensiblement les élections, et les obligations législatives de cet organisme sont assez claires. Toutefois, il y a bon nombre d'autres ministères et organismes pour lesquels c'est beaucoup moins clair. Par exemple, les ministères de la Défense et du Patrimoine canadien ont de vastes champs de responsabilité qui peuvent être interprétés de diverses manières. Pouvez-vous nous fournir des interprétations, des lignes directrices ou autre chose pour nous aider à comprendre de quelle manière l'expression « obligations d'origine législative » pourrait être interprétée?

Mme Barrados : Pour moi, c'est assez clair. Il y a une tâche qui doit être accomplie en vertu d'une loi, comme une élection ou un recensement. Dans tous les autres cas, pour que nous nous y intéressions, il faut qu'il y ait une situation d'urgence. Ils ont une responsabilité en cas d'urgence. Sinon, je dirais : « Vous avez toute la planification et tous les mécanismes en matière de ressources humaines à votre disposition; utilisez-les. » Donc, je ne pense pas que ce sera utilisé très souvent. Je pense que ce sera exceptionnel. Toutes les autres exclusions prévues dans la loi, nous les accordons au compte-gouttes. Nous ne leur en accordons pas beaucoup.

Le sénateur Fraser : Cependant, notre tâche est de penser à l'avenir. Vous êtes très respectée en raison de l'intégrité de votre approche à l'égard de la fonction publique. En tout cas, tout ce que vous nous avez dit ici aujourd'hui justifie à mes yeux cette réputation. Supposons, de manière tout à fait hypothétique, qu'un futur gouvernement, la Coalition libérale-conservatrice-démocrate, ait pour philosophie de s'attaquer aux syndicats. La première chose qu'il ferait serait de nommer, dans votre poste, un successeur qui partagerait cette philosophie. Il serait très facile d'élargir à volonté l'application de ce règlement, n'est-ce pas? Les travailleurs occasionnels ne sont pas protégés par des syndicats et des conventions collectives. À part une longue tradition et votre engagement personnel, quelles sont les protections?

Mme Barrados : Je vais demander à Mme Gobeil de parler des syndicats. Je suis nommée par le Parlement, et si la volonté du Parlement est de s'engager sur cette voie et de nommer quelqu'un qui a les idées dont vous parlez, il leur serait tout aussi facile de modifier la loi. La solution est de ne pas compter sur une seule disposition. Il faut passer par le système de nomination. Il n'y a que le Parlement qui peut renvoyer les membres de la commission. On peut démettre les membres de leurs fonctions et leur nommer des remplaçants, ou on peut modifier la loi.

Je pense qu'il y a bien d'autres protections. Avez-vous quelque chose à ajouter, madame Gobeil?

Linda Gobeil, vice-présidente principale, Direction générale des politiques, Commission de la fonction publique du Canada : Vous avez tout à fait raison de dire que ces personnes ne font pas partie d'une unité de négociations et qu'elles ne sont donc pas

of abuse. In terms of the safeguards that we talked about this afternoon, it would be difficult to go to that. You have a committee that reviews regulations. I think it would be very difficult to do.

Ms. Barrados: You could change the statute, if you really wanted to. If you wanted to make a significant change in the regime, you would change the statute. You would not use one little provision in the statute.

Senator Fraser: I betray my ignorance here, but in collective agreements, are there limits on the numbers of casual workers that can be hired?

Ms. Barrados: No. Other countries have different provisions on how you hire and how many are internal and external. We do not have any of those provisions.

The other way to work around the collective agreements is that some groups are not unionized. You can do that in all kinds of ways as well.

Senator Fraser: You can make the RCMP responsible for Canadian Heritage.

Ms. Barrados: You can make them all managers.

Senator Ringuette: My question is very short. Maybe there is no answer to it. You mentioned that you were looking at a follow-up on the current casual employees being hired through the payroll mechanism. Unfortunately, you will not have a complete picture because many of these people are hired through agencies and the agencies get the contract. The contractors pay the money to the employees. Therefore, the name of the employee who is hired through a third party as a casual person is not on the payroll.

This is like a cat-and-mouse game. What I see in clauses 40 and 41 is expanding this cat-and-mouse game.

The Chairman: I would like to ask the former auditor, Ms. Barrados, if she can trace where an employee comes from by their paycheck.

Ms. Barrados: I can trace them if they get a Government of Canada paycheck. The comment about contracting through agencies is absolutely correct. I cannot trace them through that Government of Canada paycheck, but I can get to it by contracting. We are looking at that.

However, that has nothing to do with casual workers or these provisions.

Senator Nolin: It has nothing to do with clauses 40 and 41?

Ms. Barrados: No. You do not need these provisions to do that kind of work. You just do it.

représentées. Par conséquent, ce genre d'abus est toujours possible. Pour ce qui est des protections dont nous parlions cet après-midi, il est difficile de les leur fournir. Vous avez un comité qui examine la réglementation. Je pense que ce serait très difficile à faire.

Mme Barrados : On peut changer la loi, si on le veut vraiment. Si on veut apporter une modification importante au régime, on change la loi. On n'aurait pas recours à une petite disposition de la loi.

Le sénateur Fraser : Je vais trahir mon ignorance, mais est-ce que les conventions collectives contiennent des dispositions qui limitent le nombre de travailleurs occasionnels qui peuvent être embauchés?

Mme Barrados : Non. D'autres pays ont des différentes dispositions sur les méthodes de recrutement et le nombre de personnes qui peuvent être recrutées à l'interne et à l'externe. Nous n'avons pas de dispositions de ce genre.

L'autre moyen d'éviter les conventions collectives, c'est de ne pas autoriser certains groupes à se syndiquer. Il y a plusieurs moyens de faire cela aussi.

Le sénateur Fraser : Vous pouvez rendre la GRC responsable de Patrimoine Canadien.

Mme Barrados : Vous pouvez en faire tous des gestionnaires.

Le sénateur Ringuette : Ma question est très courte et elle n'a peut-être pas de réponse. Vous avez mentionné que vous pensiez faire un suivi du recours à la base de données de la paye pour examiner la situation actuelle des occasionnels. Malheureusement, vous n'aurez pas une image complète, car bon nombre de ces personnes sont embauchées par des organismes qui obtiennent un contrat. Les entrepreneurs paient ces employés. Donc, le nom de la personne recrutée par une tierce partie à titre de travailleur occasionnel ne figure pas sur la liste de paye.

C'est un peu comme le jeu du chat et de la souris. D'après moi, les articles 40 et 41 élargissent ce jeu.

Le président : J'aimerais demander à l'ancienne vérificatrice, Mme Barrados, si elle peut retracer d'où vient un employé en regardant son chèque de paye.

Mme Barrados : Je peux le retracer s'il reçoit un chèque de paye du gouvernement du Canada. L'observation au sujet des contrats avec les organismes est absolument juste. Je ne peux pas les retracer par un chèque de paye du gouvernement du Canada, mais je peux les retracer au moyen du contrat. Nous examinons cette possibilité.

Toutefois, cela n'a rien à voir avec les travailleurs occasionnels ni avec ces dispositions.

Le sénateur Nolin : Ça n'a rien à voir avec les articles 40 et 41?

Mme Barrados : Non. Vous n'avez pas besoin de ces dispositions pour faire ce genre de travail. Vous le faites tout simplement.

Senator Baker: It is my understanding that term employees are hired for up to six months. Are term employees hired every year by government departments, in the wintertime and so on, considered full-time employees or receive the benefits of a public servant?

Ms. Barrados: A term employee is a full-time employee and, by government policy, after three years they become permanent if there has been no break in that term.

Senator Baker: That is after being employed for three years continuously?

Ms. Barrados: Yes.

Senator Baker: Right now, we will expand it to 165 working days in any one calendar year, which is eight months and five days.

Ms. Barrados: They are outside of all of that.

Senator Baker: I know. However, if they are hired in May, you get into another calendar year in December. Now you are into 16 months and 10 days possible under this new legislation. Will there be many appeals? You were an expert on appeals. You were the last line of appeal with human resources last year. It is in case law. Do you think extending it this far will create problems? Will the unions say, "You are using us to hire a casual employee for a year and a half at a time"?

Ms. Barrados: No. The whole idea here is to use these things in exceptional circumstances, where in the past Elections Canada was using the exclusion orders of the legislation. Statistics Canada is using the exclusion powers of the legislation.

When I look at what was happening in the past, I am not so comfortable with it. I could probably do it, but I do not think it is the right thing to do. I would rather have this regularized and clear.

Senator Joyal: Is there not a way for you in the regulation to remind departments and agencies of the general principle of the hiring policy of the federal government in relation to visible minorities' participation and official languages and so on? Is it not possible for you to say, "You are out of the system but as a government we still have ethics vis-à-vis society; we still want to give people chances to participate as government employees"?

Between doing whatever you want and not using the opportunity to hire somebody with those objectives in mind, while employees sit in offices and premises with other employees who will be subject to those criteria, it seems there is a gap or there are two ends that could be closer to one another.

Le sénateur Baker : Je crois savoir que les employés nommés pour une période déterminée sont recrutés pour des périodes de six mois ou moins. Est-ce que les employés nommés pour une période déterminée par les ministères, que ce soit en hiver ou à d'autres moments, sont considérés comme des employés à plein temps et ont les mêmes avantages sociaux qu'un fonctionnaire?

Mme Barrados : Un employé nommé pour une période déterminée est un employé à plein temps et, selon la politique du gouvernement, après trois ans ils deviennent des employés permanents à la condition qu'il n'y ait pas d'interruption dans cette période.

Le sénateur Baker : Cela se produit après trois ans de travail ininterrompu?

Mme Barrados : Oui.

Le sénateur Baker : Nous allons porter cette période à 165 jours ouvrables pendant une année civile, ce qui représente huit mois et cinq jours.

Mme Barrados : Cela ne s'applique pas du tout à eux.

Le sénateur Baker : Je sais. Cependant, si une personne est embauchée en mai et qu'une nouvelle année civile commence à la fin de décembre, cela fait 16 mois et 10 jours en vertu de la nouvelle loi. Y aura-t-il de nombreux appels? Vous êtes experte en matière d'appels. L'an dernier, vous occupiez le dernier palier d'appel en matière de ressources humaines. Il existe une jurisprudence. Pensez-vous que le fait de l'élargir autant créera des problèmes? Est-ce que les syndicats diront : « Vous vous servez de nous pour embaucher un employé occasionnel pour des périodes d'un an et demi? »

Mme Barrados : Non. Notre intention est d'utiliser ces dispositions dans des circonstances exceptionnelles, comme lorsque Elections Canada recourait dans le passé aux décrets d'exclusion prévus dans la loi. Statistique Canada y a également recours.

Lorsque je pense à ce qui se faisait dans le passé, cela me rend un peu mal à l'aise. Je pourrais probablement le faire, mais je ne pense pas que ce soit la bonne façon de procéder. Je préférerais que ce soit régularisé et clair.

Le sénateur Joyal : Pourriez-vous utiliser la réglementation pour rappeler aux ministères et aux organismes le principe général de la politique d'embauche du gouvernement fédéral en ce qui concerne les minorités visibles, les langues officielles, et cetera? Ne pourriez-vous pas dire : « Vous ne faites pas partie du système, mais en tant que gouvernement, nous avons néanmoins des responsabilités morales envers la société; nous voulons toujours donner à ces personnes la chance de devenir fonctionnaires? »

Il me semble qu'il y a un écart entre faire ce qui vous plaît et ne pas profiter de l'occasion pour embaucher quelqu'un en vue d'atteindre ces objectifs, alors qu'il y a des employés qui partagent des bureaux et des locaux avec d'autres qui seront assujettis à ces critères, et il me semble que nous pourrions rapprocher ces deux extrêmes.

Ms. Barrados: Ms. Turgeon has the final word on this. My impression is that currently I cannot, but you are giving me a few more levers if this goes through. Is that right, Ms. Turgeon?

Ms. Turgeon: You are talking about imposing conditions on casual workers. As Senator Ringuette pointed out earlier, departments do not have the authority to use casual workers unless it is delegated by the Public Service Commission. The commission can always withdraw its delegation if it sees that its authority is not being used properly.

Because section 50 dealing with casual workers mentions that all of the other provisions of the act do not apply, we will have to look at how we can impose conditions of delegation. So far we have not imposed conditions upon delegating that authority to the departments, but this is something that we can certainly explore.

We have quite a broad audit authority, which we can certainly use to ensure that the departments use those authorities for the purpose for which they were delegated.

Ms. Barrados: I want to define more clearly what that problem is. I do have these worries. I do not know how far we can go attaching conditions to delegations when they have been excluded. It may be a big issue that comes back in that five-year review.

Senator Joyal: I would ask you to look into that. As I said, there is a natural preoccupation that any government administration should have when they hire, even casual or temporary. You cannot just use that blanket to forget about everything else, while those people will sometimes be working in the same unit with other employees who are subjected to other objectives that we in Canadian society and the government try to implement as much as we can.

Senator Andreychuk: Senator Joyal, I have a response. Senator Fraser has come on as deputy chairman of the Human Rights Committee. We have been studying employment equity. It would be good if we could get people who work within the ambit of the Public Service Commission to adhere to the rules, guidelines and employment equity targets that have been set out.

I see that if we can create the culture within there, then those who come in on short-term contract should reflect them. What we put in the report, and I commend it to everyone's reading here, is that we do not need any more laws or regulations. We need a change of attitude. While I think Ms. Barrados has been trying and there have been gains, we put in our report that there should be consequences at the highest levels. If you are not taking these targets seriously within your departments, there should be consequences, perhaps through pay and bonuses.

If we can work on the nucleus of the Public Service Commission, those in casual contracts would come into a culture that is very responsive to employment equity, minorities,

Mme Barrados : C'est Mme Turgeon qui a le dernier mot là-dessus. J'ai l'impression qu'à l'heure actuelle je ne peux pas, mais si vous adoptez ce projet de loi, vous m'aurez donné quelques moyens de plus. Est-ce exact, madame Turgeon?

Mme Turgeon : Vous parlez d'imposer des conditions à des occasionnels. Comme madame le sénateur Ringuette le disait tout à l'heure, les ministères n'ont pas le pouvoir d'utiliser des occasionnels à moins que la Commission de la fonction publique ne le lui permette. La commission peut toujours annuler cette délégation si elle constate qu'elle est mal utilisée.

Comme l'article 50 sur les travailleurs occasionnels mentionne qu'aucune autre disposition de la loi ne s'applique à eux, nous allons devoir déterminer de quelle manière nous pouvons imposer les conditions de la délégation. Jusqu'à présent, nous n'avons pas imposé de conditions aux ministères à qui on a délégué ce pouvoir, mais c'est certainement quelque chose que nous pouvons examiner.

Nous avons un pouvoir de vérification très large, que nous utilisons pour nous assurer que les ministères se servent de ces pouvoirs aux fins pour lesquelles ils leur ont été délégués.

Mme Barrados : J'aimerais définir plus clairement le problème. J'ai des préoccupations. Je ne sais pas dans quelle mesure nous pouvons imposer des conditions à la délégation de pouvoir alors que c'est exclu. Nous constaterons peut-être, lors de l'examen quinquennal, que c'est un gros problème.

Le sénateur Joyal : Je vous demanderais d'examiner la question. Comme je le disais, c'est une question que devrait se poser naturellement n'importe quelle administration gouvernementale lorsqu'elle embauche quelqu'un, même à titre occasionnel ou temporaire. Vous ne pouvez pas faire cela en oubliant tout le reste alors que ces personnes travailleront parfois au sein d'unités où il y aura d'autres employés qui seront assujettis à d'autres objectifs que la société canadienne et le gouvernement essaient d'atteindre dans toute la mesure du possible.

Le sénateur Andreychuk : Sénateur Joyal, je connais la réponse. Madame le sénateur Fraser est devenu vice-présidente du Comité des droits de la personne. Nous étudions l'équité en matière d'emploi. Ce serait bien d'obtenir que les personnes qui relèvent de la Commission de la fonction publique respectent les règles, les lignes directrices et les cibles d'équité en matière d'emploi qui ont été établies.

Je pense que, si nous pouvons créer cette culture, alors les contrats à court terme devraient en être le reflet. Lorsque nous avons inclus cela dans le rapport, dont je recommande à tous la lecture, nous ne demandions pas de nouvelles lois ou de nouveaux règlements. Il faut que les attitudes changent. Je pense que Mme Barrados fait des efforts et que des gains ont été réalisés, mais nous avons dit dans notre rapport qu'il devait y avoir des conséquences aux échelons les plus élevés. Si un ministère ne prend pas ces cibles au sérieux, il faut qu'il y ait des conséquences, qui pourraient toucher la rémunération et les primes.

Si nous pouvons travailler sur le noyau de la Commission de la fonction publique, les employés occasionnels arriveront dans une culture qui est très sensible à l'équité en matière d'emploi, aux

et cetera. While it might be nice to talk about the contractors and putting conditionality on them, let us clean up our shop first.

The Chairman: Treasury Board guidelines would also have some influence, such as the one in five and so on, which were pronounced as the policy of the Government of Canada for employees.

Senator Nolin: Just so I understand, the 90 days already exists?

Ms. Barrados: Yes.

Senator Nolin: When a person reaches the limit of 90 working days, he or she can go through another organization of the federal structure and work elsewhere. Is that how the system works?

Ms. Barrados: Yes.

[Translation]

Senator Nolin: The following is noted:

Duration may not exceed 90 working days in one calendar year in any one organization.

Ms. Turgeon: The section reads as follows:

The period of employment of a casual worker may not exceed 90 working days in one calendar year in any particular department or other organization.

Senator Nolin: Oh! Or other —

Ms. Turgeon: I interpret this specific clause as meaning that the 90-day limit applies to employment anywhere in the public service.

Senator Nolin: Perhaps the text here should be corrected because when you say “any one organization,” the word “organization” applies to the entire federal structure, if I understand you correctly.

Ms. Turgeon: Yes, what is written is “any particular department or other.” To my mind, the words “or other” mean that the working days are cumulative. The limit is 90 days.

Senator Nolin: Section 41 is much more explicit now. The bill is much clearer, but you are saying that employment could be extended by regulations. This is what I understand.

Ms. Turgeon: Yes.

Senator Nolin: In other words, depending on the level of flexibility, the criterion of 90 days in total would continue to apply to all departments within the federal structure. However, a regulatory authority, including the joint committee for the scrutiny of regulations, can always intervene to assess the situation and report.

Ms. Turgeon: This regulatory authority could take exceptional action.

Senator Nolin: Would the decision rest with you?

Ms. Turgeon: Yes, we would decide on a case-by-case basis.

minorités, et cetera. C'est bien de parler des entrepreneurs et de leur imposer des conditions, mais faisons d'abord le ménage chez nous.

Le président : Des lignes directrices du Conseil du Trésor auraient aussi une certaine influence, comme la règle du un sur cinq, qui est la politique que le gouvernement du Canada a annoncée pour ses employés.

Le sénateur Nolin : Je voudrais être sûr de comprendre, est-ce que la règle des 90 jours existe déjà?

Mme Barrados : Oui.

Le sénateur Nolin : Lorsqu'une personne atteint la limite de 90 jours de travail, elle peut aller travailler pour un autre organisme fédéral. Est-ce ainsi que le système fonctionne?

Mme Barrados : Oui.

[Français]

Le sénateur Nolin : Je lis dans ce tableau le texte suivant :

La durée d'emploi ne peut excéder 90 jours ouvrables au cours d'une année civile dans une organisation donnée.

Mme Turgeon : L'article se lit comme suit :

L'employé occasionnel ne peut être nommé pour une période dépassant 90 jours ouvrables par année civile dans un même ministère ou autre administration.

Le sénateur Nolin : Ah! Ou autre...

Mme Turgeon : Ma compréhension de ce libellé particulier est donc que l'on ne peut dépasser les 90 jours dans l'ensemble de la fonction publique.

Le sénateur Nolin : Il faudrait peut-être corriger le texte du petit tableau, parce que lorsque vous dites « dans une organisation donnée », le mot « organisation » s'applique à toute la structure fédérale, si je comprends bien ce que vous nous indiquez.

Mme Turgeon : Oui, parce qu'on dit « dans un même ministère ou autre ». Selon moi, les mots « ou autre » sont cumulatifs; c'est 90 jours au total.

Le sénateur Nolin : L'article 41 est donc beaucoup plus explicite maintenant. La lecture du projet de loi est beaucoup plus claire, mais vous y ajoutez l'exemption réglementaire. C'est ce que je comprends.

Mme Turgeon : Oui.

Le sénateur Nolin : Autrement dit, tout dépendant de la flexibilité, le critère des 90 jours au total existe toujours pour toute la structure fédérale, mais il y a un pouvoir réglementaire, avec tout ce qu'il comporte de contrôle et de rapport, incluant le comité mixte du Parlement qui examine la réglementation.

Mme Turgeon : Ce pouvoir réglementaire s'appliquerait de façon exceptionnelle.

Le sénateur Nolin : Ce serait à vous de le décider?

Mme Turgeon : Oui, au cas par cas.

[English]

Senator Fraser: Ms. Barrados, I heard your interpretation of the French text but when I look at the English text, it does not sound as clear-cut to me as you suggest. That bears some examination.

I will follow up on Senator Joyal's point about employment equity. I understand the legal difficulties but I would urge you to think, at the very least when talking about classes of employees, that one criterion used would be efforts made by the department or other organization to reach out in hiring to ensure that equity is part of what they are trying to achieve.

Ms. Barrados: I agree.

The Chairman: Ms. Barrados, on behalf of the committee, I thank you for appearing today, as you have appeared before many Senate committees. You are well known in Senate committees for your good work. We appreciate your taking the time to come here today.

Honourable senators, the next meeting of this committee is scheduled for tomorrow. As you know, the Chief Electoral Officer provided us with amendments today and I would ask you to review the documents. If honourable senators have amendments to suggest, I remind them to bring them tomorrow and have 20 copies for members of the committee and staff in order to facilitate the meeting.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 31, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-31, to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act, met this day at 10:55 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, welcome to this meeting of our committee. Before reading an opening remark about clause-by-clause examination of the bill, I would like to say, that I have had a word with Senator Baker, who suggested that since there are some officials here from the Department of Justice, including the drafters, and from PCO, that it might be useful to have them at the table in the event honourable senators had questions. Do I have your agreement to invite them to the table?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I would like to invite Mr. Dan McDougall, the Director of Operations, Legislation and House Planning from PCO and Ms. Kim, Senior Policy Advisor, Legislation and House Planning from PCO. From the Department of Justice we

[Traduction]

Le sénateur Fraser : Madame Barrados, j'ai entendu votre interprétation du texte français, mais lorsque je regarde l'anglais, ça ne me semble pas aussi clair que vous le laissez entendre. Cela mérite d'être examiné.

J'aimerais enchaîner sur ce que le sénateur Joyal disait au sujet de l'équité en matière d'emploi. Je comprends les difficultés juridiques, mais je vous demanderais de vous rappeler, à tout le moins lorsque vous parlez de catégories d'employés, qu'un des critères utilisés serait l'effort déployé par le ministère ou d'autres organismes pour respecter les objectifs d'équité en matière d'emploi lorsqu'ils font du recrutement.

Mme Barrados : Je suis d'accord.

Le président : Madame Barrados, au nom du comité, je vous remercie d'être venue aujourd'hui comme vous l'avez déjà fait devant de nombreux comités du Sénat, où vous avez la réputation d'être quelqu'un qui fait du bon travail. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de venir ici aujourd'hui.

Honorables sénateurs, la prochaine séance de notre comité est prévue pour demain. Comme vous le savez, le directeur général des élections nous a fourni des amendements aujourd'hui, et je vous demanderais d'examiner ces documents. Si vous avez des amendements à proposer, je vous rappelle de les apporter demain en 20 exemplaires pour les membres du personnel et le comité afin de faciliter le déroulement de la réunion.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 31 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déferé le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, se réunit aujourd'hui à 10 h 55 pour faire l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président : Honorables sénateurs, bienvenue à cette réunion de notre comité. Avant de lire une déclaration préliminaire sur l'étude article par article du projet de loi, j'aimerais dire que lors d'un entretien avec le sénateur Baker, ce dernier m'a suggéré que puisqu'il y avait dans la salle des représentants du ministère de la Justice, y compris les rédacteurs du projet de loi, de même que des représentants du BCP, leur présence à la table pourrait être utile au cas où des sénateurs auraient des questions. Plaît-il aux sénateurs de les inviter à la table?

Des voix : D'accord.

Le président : J'aimerais inviter M. Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire du BCP, et Mme Kim, conseillère principale en politiques, Législation et planification parlementaire du BCP. Du ministère de la Justice,

have Mr. Raymond MacCallum, Counsel, Human Rights Law Section, and Mr. Stoltz, General Counsel of the Headquarters Legislation Section, Central Administration, Department of Justice.

Honourable senators, we are here today to commence our clause-by-clause examination of Bill C-31, to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act. Bill C-31 proposes a wide-ranging series of measures directed at enhancing the accuracy of voting information and preventing or minimizing abuses in the voting process. It seeks to improve the ways that personal information is gathered and incorporated in the National Register of Electors and ultimately made available to election officials as well as candidates and their representatives in the course of and between elections. It will also introduce at the federal level a requirement that voters provide identification at polling stations before they can exercise the right to vote.

Before we proceed, honourable senators, it might be useful if I reviewed a few points about clause-by-clause study because today, as I understand it, three, four or five different sets of amendments will be coming forward. We need to know some of the procedures. I know that senators from both sides are eager to ensure that when the bill goes to the Senate for third reading, that it is in good and proper form.

If at any point a senator is not clear where we are in the process, please ask for clarification. We must do our utmost to ensure that at all times we are of the same understanding on where we are in the process or in the clause.

In terms of the mechanics of the process, I wish to remind honourable senators that when more than one amendment will be moved in a clause the "Amendments should be proposed in the order of the lines of the clause." If there is a clause with 15 lines and someone wants to propose an amendment to line 14 but someone else has an amendment to line two, we do line two first. This is noted in *Beauchesne's Parliamentary Rules & Forms*, sixth edition, at citation 697(2). Similarly, Marleau-Montpetit's, *House of Commons Procedure and Practice*, at page 653, notes that amendments should be proposed following the order of the text to be amended.

Therefore, before we take up an amendment in a clause, I will verify whether any senators had intended to move an amendment earlier in that clause. If a senator says, I have an amendment to move," and I interrupt and say, "Just a moment, I want to ask if there are any other senators," please let me have that right to ask senators in case they have an amendment to a line earlier in the clause. If senators intend to move an earlier amendment, they will be given a chance to do so first.

nous accueillons M. Raymond MacCallum, avocat, Section des droits de la personne, et M. Stoltz, avocat général, Section de la législation, administration centrale.

Honorables sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui pour entamer notre étude article par article du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Le projet de loi C-31 propose un vaste éventail de mesures destinées à rehausser l'exactitude des informations électorales et à empêcher ou à minimiser la fraude électorale. Le projet de loi vise à améliorer la collecte des renseignements sur les électeurs et leur intégration au Registre national des électeurs qui est mis à la disposition des agents électoraux ainsi que des candidats et de leurs représentants pendant les élections et entre les élections. Il entraînera également l'exigence qu'au palier fédéral, les électeurs devront présenter une pièce d'identité au bureau de vote pour pouvoir voter.

Avant de commencer, honorables sénateurs, il pourrait être utile que je passe en revue quelques points concernant l'étude article par article, car aujourd'hui, d'après ce que je comprends, trois, quatre ou cinq séries d'amendements seront présentées. Nous devons connaître certaines des procédures. Je sais que les sénateurs des deux côtés tiennent beaucoup à s'assurer que le projet de loi soit en bonne et due forme lorsqu'il sera renvoyé au Sénat pour la troisième lecture.

Si à un moment ou à un autre, vous n'êtes plus trop sûrs où nous en sommes dans le processus, n'hésitez pas à demander des précisions. Nous devons faire de notre mieux pour que tout le monde sache en tout temps où nous en sommes dans le processus ou quel article nous étudions.

En ce qui a trait au processus, je tiens à rappeler aux sénateurs que lorsque plus d'un amendement est proposé dans un article, « les amendements doivent être proposés suivant l'ordre des lignes du texte à modifier ». S'il y a un article de 15 lignes et qu'une personne veut proposer un amendement à la ligne 14, mais qu'une autre personne veut proposer un amendement à la ligne 2, nous allons commencer par ce dernier amendement. Cette procédure est expliquée dans la 6^e édition du recueil de *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*, à la citation 697(2). De même, *La procédure et les usages de la Chambre des communes* de Marleau-Montpetit, à la page 653, indique que « les amendements doivent être proposés dans un ordre qui suit le texte à modifier ».

Par conséquent, avant d'accepter un amendement, je vérifierai si des sénateurs avaient l'intention de proposer un amendement plus tôt dans l'article en question. Si un sénateur dit, « j'aimerais proposer un amendement », et que je l'interromps et dis, « un instant, j'aimerais demander si d'autres sénateurs souhaitent proposer un amendement », veuillez me permettre de demander aux sénateurs au cas où ils voudraient proposer un autre amendement qui concerne une ligne antérieure de l'article en question. Si des sénateurs ont l'intention de proposer un amendement qui précède le vôtre, ils auront l'occasion de le faire en premier.

If a senator is opposed to an entire clause, the proper process is not to move a motion to delete the entire clause but, rather, to vote against the clause standing as part of the bill. On this matter, I refer senators to Beauchesne, citation 698(6), which notes, “An amendment to delete a clause is not in order, as the proper course is to vote against the clause standing part of the bill.”

Similarly, Marleau-Montpetit, at page 656, states, “An amendment is out of order if it simply attempts to delete a clause, since in that case all that needs to be done is to vote against the adoption of the clause in question.” When we say shall clause so-and-so carry, you vote against it rather than moving to delete it.

I would remind honourable senators that some amendments that are moved may have consequential effects on other parts of the bill. It is very important that the committee remain consistent in its decisions and that they be consistently applied throughout the bill. I refer honourable senators to Beauchesne, which notes:

An amendment must not be inconsistent with, or contradictory to, the bill as so far agreed to by the committee, nor must it be inconsistent with a decision, which the committee has given upon a former amendment.

In the spirit of this statement, it would be very useful to this process if a senator moving an amendment identify to the committee other clauses in this bill where this amendment might or could have an effect. Otherwise, it could be very difficult for our committee to remain consistent in the decisions that we take. Our staff will, of course, endeavour to keep track of these places where subsequent amendments need to be moved and will draw our attention to them. Because no notice is required to move amendments, there can, of course, have been no preliminary analysis of amendments to establish which ones may be consistent to others or which may be contrary.

If members have a question about process or the propriety of anything going on, please raise a point of order. The chair will then listen to arguments, decide when there has been sufficient discussion of the matter of order, and make a ruling.

As you all know, the committee, of course, is the ultimate master of its business within the bounds set forth by the Senate and a ruling of the chair can be appealed to the full committee by asking whether the ruling shall be sustained.

As chair, I will do my utmost to ensure that all honourable senators wishing to speak have an opportunity to do so. For this, however, I will depend upon your cooperation, and I ask all of you to think of other senators and keep your remarks to the point and as brief as possible.

Yesterday, there were times when there were three and four senators speaking at the same time. First, it cannot be transcribed, and, second, it is not fair to the senator who has the floor. I would ask that honourable senators who want to speak to address the

Si un sénateur s'oppose à un article entier, le processus approprié, ce n'est pas de proposer une motion visant à supprimer tout l'article, mais plutôt de voter contre celui-ci. À ce sujet, je renvoie les sénateurs à la citation 698(6) du Beauchesne qui énonce ce qui suit : « Il est interdit au président du comité de recevoir un amendement s'il ne vise qu'à supprimer un article, puisqu'il suffit dans ce cas de voter contre l'article en question ».

De même, à la page 656 du Marleau-Montpetit, on peut lire : « Un amendement est irrecevable s'il ne vise qu'à supprimer un article, puisqu'il suffit dans ce cas de voter contre l'adoption de l'article en question ». Quand nous demandons si tel ou tel article doit être adopté, vous pouvez voter contre l'article en question au lieu de proposer de le supprimer.

J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que certains amendements qui sont proposés peuvent avoir des répercussions substantielles sur d'autres parties du projet de loi. Il est très important que le comité demeure conséquent dans ses décisions et que ces dernières soient appliquées de façon cohérente dans tout le projet de loi. Je renvoie les sénateurs à un extrait du Beauchesne, qui se lit comme suit :

Un amendement ne doit pas aller à l'encontre ou s'écarter des dispositions du projet de loi adoptées jusque-là par le comité, ni contredire une décision que le comité a rendue au sujet d'un amendement antérieur.

Dans l'esprit de cet énoncé, il serait très utile si un sénateur qui propose un amendement désigne au comité d'autres articles de ce projet de loi sur lesquels cet amendement pourrait avoir une incidence. Autrement, il pourrait être très difficile pour notre comité de prendre des décisions cohérentes. Évidemment, notre personnel s'efforcera de consigner les endroits où des amendements subséquents doivent être proposés et attirera notre attention sur ceux-ci. Puisqu'il n'est pas nécessaire de donner un préavis pour proposer des amendements, il peut évidemment ne pas y avoir eu d'analyse préliminaire des amendements pour déterminer ceux qui peut-être vont à l'encontre ou s'écartent des dispositions.

Si des membres ont une question concernant le processus ou le bien-fondé de quoi que ce soit, veuillez invoquer le Règlement. La présidence écoutera les arguments, décidera quand nous aurons assez discuté de la question de procédure et rendra une décision.

Comme vous le savez tous, le comité est évidemment le maître de ses travaux dans les limites établies par le Sénat et il est possible d'interjeter appel d'une décision de la présidence devant le comité principal en demandant si la décision doit être maintenue.

À titre de président, je ferai de mon mieux pour m'assurer que tous les sénateurs qui souhaitent prendre la parole puissent le faire. Cependant, je vais devoir compter sur votre coopération et je vous demande à tous de penser aux autres sénateurs et de faire des interventions brèves et concises.

Hier, il est arrivé que trois ou quatre sénateurs parlent en même temps. Premièrement, leurs interventions ne peuvent pas être transcrites et, deuxièmement, c'est injuste pour le sénateur qui a la parole. Je demanderais aux sénateurs qui veulent parler de

chair and say, Mr. Chairman, I would like to speak to this amendment. That way it can be kept in order and everyone can be heard and provided an equal and fair opportunity to be heard.

Finally, I wish to remind honourable senators that if there is ever any uncertainty as to the results of a voice vote or show of hands, the cleanest route is to request a roll call vote. The clerk will do the roll call that will provide clear results. Senators are aware that any tied vote negatives the motion in question.

With that brief outline, honourable senators, with your leave, I would like to move to clause-by-clause.

Honourable senators, is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-31, to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Honourable senators, there is one other thing I forgot to mention. It has been brought to my attention that there are many discrepancies in the language of this particular bill between the English and the French. There are words that have been left out in the English and in the French and there are words that mean a different thing in English and a different thing in French.

Once we come to a clause and I ask, shall clause X carry, I will say in the English and then I will turn over to the next page and ask, will it also carry in the French? If there are to be amendments in the French we would do that and I would ask for your cooperation so that we can pick up some of the differences in the language between the French and English translation. I understand there are many of them.

Is that agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: First, clause 1 on page 1.

Honourable senators, shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Clause 1, page 1, the definitions "list of electors" and "polling day" in subsection 2(1) of the Canada Elections Act are replaced by the following:

"List of electors" means the list showing the surname, given names, civic address and mailing address of every elector in a polling division and the identifier that is assigned to the elector by the Chief Electoral Officer.

"Polling day," in relation to an election, means the date fixed under paragraph 57(1.2)(c) for voting at an election.

Honourable senators, shall clause 1 carry?

s'adresser à la présidence et de dire : « Monsieur le président, j'aimerais me prononcer sur cet amendement ». De cette manière, nous pouvons maintenir l'ordre et tout le monde peut être entendu et avoir une chance égale et juste d'être entendu.

Enfin, je tiens à rappeler aux sénateurs que s'ils ont le moindre doute concernant les résultats d'un vote par oui ou non ou d'un vote à mains levées, la façon la plus harmonieuse d'intervenir, c'est de demander un vote par appel nominal. La greffière fera l'appel nominal, qui aboutira à des résultats clairs. Les sénateurs savent qu'en cas d'égalité des voix, la motion sera rejetée.

Après ce bref aperçu, honorables sénateurs, avec votre permission, j'aimerais passer à l'étude article par article.

Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Honorables sénateurs, il y a une chose que j'ai oubliée de dire. On m'a signalé qu'il y a de nombreuses divergences entre les versions française et anglaise de ce projet de loi particulier. Des mots qui ont été omis en anglais et en français et d'autres qui ont un sens différent dans les deux langues.

Lorsque nous étudierons un article, je demanderai, « l'article x est-il adopté dans la version anglaise? », puis je tournerai à la page suivante et demanderai, « est-il adopté dans la version française aussi? ». Si des amendements s'imposent dans la version française, nous les apporterons et je demanderais votre collaboration pour que nous puissions relever certaines des divergences entre la version française et la traduction anglaise. Je crois savoir qu'il y en a beaucoup.

Est-ce d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : Commençons par l'article 1, à la page 1.

Honorables sénateurs, l'étude du titre est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

À l'article 1, à la page 1, les définitions de « liste électorale » et de « jour du scrutin » au paragraphe 2(1) de la Loi électorale du Canada sont remplacées par ce qui suit :

« Liste électorale » Liste dressée pour une section de vote et indiquant les nom, prénoms et adresses municipale et postale de chaque électeur ainsi que l'identificateur attribué à l'électeur par le directeur général des élections.

« Jour de scrutin » Le jour fixé pour la tenue du scrutin dans le cadre de l'alinéa 57(1.2)c).

L'article 1 est-il adopté?

[Translation]

Senator Nolin: Mr. Chairman, I would like to inform my colleagues that I intend to introduce an amendment on third reading. I am still thinking about it, I have not yet made a decision. Here is what I am thinking about. I feel, considering all the discussions we have had around this table, that it would be appropriate for the voters' list to contain just the first letter of each voter's given name or names rather than the names in full, in order to put some kind of barrier around a person's private information. I am thinking about single people, as an example, who could be in danger of any information that refers to their gender, such as the first name, being used against them. I am specifically thinking of women who live alone. Malicious people could get access illegally to the voters' list which, as we know, circulates in quite surprising quantities.

I have not come to a conclusion yet, but I am open to discussion. I wanted to let you know what I am thinking. But I will wait until third reading to move an amendment.

[English]

I am giving notice that at third reading I am still open to discussion with colleagues of the appropriateness to introduce such an amendment in light of all the discussions we have had.

The Chairman: I understand.

[Translation]

Senator Joyal: Perhaps Senator Nolin could check on how people are identified on provincial lists. If the question comes up at third reading, we would then have some points of reference.

Senator Nolin: That is the kind of information I will have at hand when I make my amendment.

[English]

Senator Fraser: I would like to speak on this clause but not on this point.

The Chairman: Does anyone else have a comment on this point? Otherwise, I will move to Senator Fraser.

Senator Fraser: You piqued my interest, Mr. Chairman, with your reference to variations between the English and the French. This is miniscule but —

[Translation]

« jour de scrutin » Le jour fixé pour la tenue du scrutin dans le cadre de l'alinéa 57(1.2). . .

We need to open another parenthesis there.

[English]

Do we have to move an amendment to that effect?

The Chairman: Yes we do.

[Français]

Le sénateur Nolin : Monsieur le président, je voudrais informer mes collègues que j'ai l'intention d'introduire un amendement en troisième lecture. J'y réfléchis toujours, je n'ai pas encore arrêté ma décision. Voici l'objet de ma réflexion. Je pense, compte tenu de toutes les discussions que nous avons eues autour de cette table, qu'il serait approprié d'inscrire, sur la liste électorale, que l'initiale du ou des prénoms de l'électeur plutôt que d'inscrire ses prénoms afin de mettre une certaine barrière à l'information privée d'une personne. Je pense, entre autres, aux personnes seules qui pourraient être en danger qu'une information qui fait référence à leur sexe, comme le prénom, puisse se diriger contre elles. Je pense surtout à des femmes qui vivent seules. Des malveillants pourraient avoir accès illégalement à la liste électorale qui circule, comme on le sait, en nombre assez impressionnant.

Je n'ai pas terminé ma réflexion, mais je suis ouvert à la discussion. Je voulais vous informer de cette réflexion. Cependant, j'attendrai la troisième lecture pour proposer un amendement.

[Traduction]

Je tiens à préciser qu'à l'étape de la troisième lecture, je suis encore prêt à discuter avec des collègues de la pertinence de présenter un tel amendement, à la lumière de toutes les discussions que nous avons eues.

Le président : Je comprends.

[Français]

Le sénateur Joyal : Peut-être que le sénateur Nolin pourrait vérifier dans les listes électorales provinciales comment l'identification est faite. Si la question est abordée au moment de la troisième lecture, on aurait alors des points de référence.

Le sénateur Nolin : C'est le genre d'information que j'aurai sous la main lorsque je soulèverai mon amendement.

[Traduction]

Le sénateur Fraser : J'aimerais parler de cet article, mais pas sur ce point.

Le président : Quelqu'un veut-il faire une observation sur ce point? Autrement, je vais donner la parole au sénateur Fraser.

Le sénateur Fraser : Vous avez suscité mon intérêt, monsieur le président, lorsque vous avez parlé des divergences entre les versions anglaise et française. C'est une bagatelle, mais...

[Français]

« jour du scrutin » Le jour fixé pour la tenue du scrutin dans le cadre de l'alinéa 57(1.2)...

Là, on devrait ouvrir une autre parenthèse.

[Traduction]

Faut-il proposer un amendement à cet effet?

Le président : Oui.

Francois La Fontaine, General Counsel, Headquarters Legislation Section (Central Administration), Department of Justice Canada: I am with the legislation section of the Department of Justice. I want to alert senators to the fact that conventions are different in French and English. We must remember that all the time. This is quite a small detail but in French there is only one parenthesis.

If you look at paragraphs in English, there are two parentheses so the letter is between two, but only one in French. Do not ask me why, but that is the way it is done.

Senator Joyal: On that same point, Senator Fraser, I have the text of clause 57(1.2). In the French, all the paragraphs, (a), (b), (c), and (d) are labelled the way that it is drafted in the French version while on the English side each italicized letter has both parentheses.

Senator Fraser: I have learned something.

The Chairman: Senator Fraser, do you want to withdraw your amendment?

Senator Fraser: I will. I did not move it. I shall not move it.

Senator Milne: Are you telling us then, sir, that in the French version it should be 57(1.20)c) or should it be two end brackets?

Mr. La Fontaine: It should be as it is. The subsection is between two brackets both in French and in English, but for paragraphs with the letter, the difference between the English and French is that French uses only one parenthesis at the end.

Senator Milne: You use two end brackets at the end?

Senator Nolin: On a point of clarification, do we have to introduce amendments also for technical amendments?

The Chairman: Yes, we do.

Senator Nolin: We have to.

The Chairman: You can do it either here, at third reading or ask the law clerk to review them. There are several ways of doing it.

Senator Nolin: But when the law clerk is reviewing them, nevertheless we need to introduce an amendment to the text. How is it done?

The Chairman: The same way that all other amendments are done. It will be changed.

Senator Andreychuk: Certainly the practice has been here that if it is a technical amendment, we raise it. The drafters are here and they proceed with it.

Senator Stratton: That is correct.

François La Fontaine, avocat général, Section de la législation (administration centrale), ministère de la Justice Canada : Je travaille à la Section de la législation du ministère de la Justice. Je tiens à signaler aux sénateurs que les conventions typographiques sont différentes en français et en anglais. Il ne faut jamais l'oublier. C'est un bien petit détail, mais en français, il n'y a qu'une seule parenthèse.

Si vous regardez les paragraphes en anglais, il y a deux parenthèses pour que la lettre soit entre deux parenthèses, mais en français, il n'y en a qu'une seule. Ne me demandez pas pourquoi, mais c'est ainsi.

Le sénateur Joyal : À ce propos, sénateur Fraser, j'ai le texte du paragraphe 57(1.2). En français, tous les alinéas, a), b), c) et d) sont indiqués comme le paragraphe est rédigé dans la version française, alors que du côté anglais de la page, chaque lettre en italique est placée entre deux parenthèses.

Le sénateur Fraser : J'ai appris quelque chose.

Le président : Sénateur Fraser, souhaitez-vous retirer votre amendement?

Le sénateur Fraser : Oui. Je ne l'ai pas proposé et ne le ferai pas.

Le sénateur Milne : Êtes-vous en train de nous dire, monsieur, que dans la version française, ce devrait être l'alinéa 57(1.2)c), ou devrait-il y avoir deux parenthèses?

M. La Fontaine : Il devrait rester inchangé. Le paragraphe est entre deux parenthèses en français et en anglais, mais pour les alinéas avec la lettre, la différence entre l'anglais et le français, c'est que le français utilise seulement une parenthèse après la lettre.

Le sénateur Milne : Vous utilisez deux parenthèses à la fin?

Le sénateur Nolin : À titre d'information, devons-nous présenter des amendements dans le cas d'amendements de forme aussi?

Le président : Oui.

Le sénateur Nolin : Nous sommes obligés de le faire.

Le président : Vous pouvez soit le faire maintenant soit à l'étape de la troisième lecture, ou encore demander à un légiste d'examiner les amendements. Il existe plusieurs façons de le faire.

Le sénateur Nolin : Mais lorsque le légiste examine les amendements, nous devons quand même présenter un amendement au texte. Quelle est la façon de faire?

Le président : Nous procédons de la même manière que pour tous les autres amendements. Ce sera changé.

Le sénateur Andreychuk : Si un amendement de forme doit être apporté, nous le proposons. Les rédacteurs sont ici et apportent le changement.

Le sénateur Stratton : C'est exact.

Senator Andreychuk: Only if we have to make a substantive change when we see clearly that what it says in French is different from what it says in English do we move for amendments.

The Chairman: An amendment is an amendment. If it is a change, then it is an amendment.

Senator Milne: Some can be parchment errors.

Senator Andreychuk: Yes, thank you.

The Chairman: I would like to go back to clause 1 at page 1. Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. In English and French?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Clause 2 at page 2, subsection 17(1) of the act is replaced by the following —

Senator Stratton: Is there a reason to read out every clause line-by-line and word by word?

Senator Baker: Not if you suggest otherwise.

Senator Stratton: I suggest we dispense with that.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: In English and in French?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Stratton: In English and in French?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 4 carry in English and in French?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 5 carry in English and in French?

Some Hon. Senators: No.

Senator Milne: Senator Baker will speak to this.

Senator Baker: I move that line 36 on page 2, under proposed subsection 45(2) of the Elections Act, be amended by striking out the words “date of birth.”

Senator Milne: I believe there is another line, 44 and 8.

Senator Andreychuk: It is line 37.

Senator Milne: Is there another spot?

Le sénateur Andreychuk : C’est seulement lorsque nous avons à apporter un amendement de fond et que nous voyons clairement que le texte français diverge du texte anglais que nous proposons des amendements.

Le président : Un amendement est un amendement. Si c’est un changement, alors c’est un amendement.

Le sénateur Milne : Ce peut être parfois des erreurs dans le parchemin.

Le sénateur Andreychuk : Oui, merci.

Le président : J’aimerais revenir à l’article 1, à la page 1. L’article 1 est-il adopté?

Des voix : D’accord.

Le président : Adopté. En anglais et en français?

Des voix : D’accord.

Le président : Adopté. À l’article 2, à la page 2, le paragraphe 17(1) de la loi est remplacé par ce qui suit...

Le sénateur Stratton : Y a-t-il une raison de lire chaque article ligne par ligne et mot par mot?

Le sénateur Baker : Pas si vous proposez de procéder autrement.

Le sénateur Stratton : Je propose que nous nous en abstenions.

Des voix : D’accord.

Le président : Honorables sénateurs, l’article 2 est-il adopté?

Des voix : D’accord.

Le président : En anglais et en français?

Des voix : D’accord.

Le président : Adopté. L’article 3 est-il adopté?

Des voix : D’accord.

Le sénateur Stratton : En anglais et en français?

Des voix : D’accord.

Le président : Adopté. L’article 4 est-il adopté en anglais et en français?

Des voix : D’accord.

Le président : Adopté. L’article 5 est-il adopté en anglais et en français?

Des voix : Non.

Le sénateur Milne : Le sénateur Baker parlera de cette question.

Le sénateur Baker : Je propose que la ligne 36 de la page 2, au paragraphe 45(2) de la Loi électorale, soit amendée par suppression des mots « date de naissance ».

Le sénateur Milne : Je crois que l’expression se trouve ailleurs, aux lignes 44 et 8.

Le sénateur Andreychuk : C’est la ligne 37.

Le sénateur Milne : Est-ce qu’elle se trouve ailleurs?

Senator Fraser: Not in this clause.

Senator Stratton: Senator Baker, this deletion is in respect of limiting the publication of the date of birth. It would not impact the Chief Electoral Officer's ability to have that information and use it confidentially.

Senator Baker: You are absolutely correct. Nothing that we do to this proposed legislation will influence the fact that the Chief Electoral Officer not only has the date of birth but also every other bit of information that can be collected about an elector.

The Chairman: Senator Baker, may I ask a question? Does your proposed amendment strike out only three words, "date of birth," or is there more to it?

Senator Baker: No, Mr. Chairman, it is only "date of birth." I realize that I had signified previously my concern about the identifier but I was convinced otherwise about half an hour ago. Any suggestion I made to remove the identifier has been changed by Senator Joyal.

Senator Milne: Senator Joyal?

Senator Baker: Yes, and by Senator Milne, Senator Fraser and Senator Bryden.

Senator Stratton: I would like the officials to comment on this. Does the proposed amendment impact negatively on what they are trying to achieve with the bill? Is this acceptable or is there a particular reason why "date of birth" should not be amended?

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning, Privy Council Office: The original bill as introduced would have had the date of birth information distributed to polling officials to allow them to confirm more effectively the identity of the people presenting themselves at the polling station. That was the intent in the original drafting of the bill.

There was an amendment in committee that expanded the distribution of that information on lists that were distributed to parties. Part of that was so parties would be able to keep their records more accurately. There are other purposes for which the lists are used legitimately under the provisions of the existing Canada Elections Act for communications with electors. As I understand it, part of the intent of the broader distribution of such information was to facilitate that communication with electors for purposes other than just voting. There are multiple purposes for which the list of electors is used legitimately under the act as it stands.

Senator Milne: The intent is to make certain that this information cannot be used to steal a person's identity. This is of grave concern if crooks have a person's name, phone number, address and date of birth. How long would it take to get the

Le sénateur Fraser : Pas dans cet article.

Le sénateur Stratton : Sénateur Baker, cette suppression vise à limiter la publication de la date de naissance. Cet amendement n'empêcherait aucunement le directeur général des élections d'obtenir cette information et de s'en servir en toute confidentialité.

Le sénateur Baker : Vous avez absolument raison. Rien que nous changions à ce projet de loi n'influera sur le fait que le directeur général des élections a non seulement la date de naissance, mais également tout élément d'information qui peut être collecté au sujet d'un électeur.

Le président : Sénateur Baker, puis-je poser une question? Dans votre amendement, vous proposez de biffer les trois mots « date de naissance » seulement, ou y en a-t-il d'autres?

Le sénateur Baker : Non, monsieur le président, c'est seulement « date de naissance ». Je comprends que j'avais fait part auparavant de ma préoccupation concernant l'identificateur, mais j'ai été convaincu du contraire il y a environ une heure et demi. Toute suggestion que j'ai faite pour supprimer l'identificateur a été changée par le sénateur Joyal.

Le sénateur Milne : Le sénateur Joyal?

Le sénateur Baker : Oui, et par le sénateur Milne, le sénateur Fraser et le sénateur Bryden.

Le sénateur Stratton : J'aimerais que les fonctionnaires donnent leur avis à ce sujet. L'amendement proposé nuira-t-il aux résultats escomptés avec le projet de loi? Est-ce acceptable ou y a-t-il une raison particulière pour laquelle l'expression « date de naissance » ne devrait pas être amendée?

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé : Le projet de loi initial tel qu'il a été présenté voulait que les renseignements concernant la date de naissance soient distribués aux responsables du scrutin pour leur permettre de confirmer plus efficacement l'identité des gens qui se présentent au bureau de scrutin. C'était l'objet du projet de loi dans sa version initiale.

Un amendement apporté en comité élargi la diffusion de cette information aux listes qui étaient distribuées aux partis. C'était entre autre pour que les partis soient capables de maintenir leurs registres avec plus de précision. Conformément aux dispositions de la Loi électorale du Canada, les listes sont utilisées légitimement à d'autres fins pour faciliter les communications avec les électeurs. D'après ce que je comprends, la distribution élargie de ces renseignements visait en partie à faciliter la communication avec les électeurs pour d'autres motifs que le simple vote. Il y a de multiples raisons pour lesquelles la liste des électeurs est utilisée légitimement conformément à la loi dans sa forme actuelle.

Le sénateur Milne : L'amendement vise à s'assurer que cette information n'est pas utilisée pour usurper l'identité d'une personne. Il est très inquiétant que des escrocs aient le nom, le numéro de téléphone, l'adresse et la date de naissance d'une

rest of that person's information? We are very concerned about the date of birth information.

Senator Baker: While recognizing that the date of birth, as pointed out by the expert witness, is used for various purposes, in clause 5, we are only dealing with members and registered political parties and the contents of the lists distributed to those parties.

I understand and I agree with you on the multiple purposes of the date of birth but it does not apply to the proposed subsection under discussion.

Senator Fraser: I would like to recall for the record that serious concerns were expressed about including the date of birth in these electoral lists by the Privacy Commissioner and by other witnesses or submissions, who were concerned as well about identity theft. Senators have not dreamed this up but are responding to expert testimony.

The Chairman: A number of us received numerous emails on this from across Canada as well.

Senator Andreychuk: I want to confirm that this was inserted at the House stage and was not part of the first bill introduced by the government. Is that correct?

Mr. McDougall: That is correct. The change was introduced at committee.

Senator Andreychuk: All right. For the record, I do not recall who introduced the motion.

Senator Baker: Yes, you do.

Senator Andreychuk: What was the result?

Senator Nolin: I do not think that concerns our purpose.

Senator Andreychuk: I would like an answer. I would sincerely like an answer to my question.

[Translation]

Senator Rivest: Under this amendment, the list to be distributed to parties and to members of Parliament would not have the date of birth, but could the date of birth appear on other lists?

Senator Nolin: Yes.

Mr. McDougall: Yes.

Senator Rivest: Would it not cause significant administrative problems to have two types of lists, one with the date of birth and the other without?

Mr. McDougall: Two types of lists are available already.

Senator Rivest: That is not a problem for you.

Mr. McDougall: Correct.

personne. Combien de temps faudrait-il pour obtenir le reste des renseignements concernant cette personne? Les renseignements sur la date de naissance nous préoccupent beaucoup.

Le sénateur Baker : Tout en reconnaissant que la date de naissance, comme l'a signalé le témoin expert, est utilisée pour diverses raisons, à l'article 5, il n'est question que de membres et de partis politiques enregistrés et du contenu des listes distribuées à ces partis.

Je comprends ce que vous dites et je suis d'accord avec vous en ce qui concerne les multiples usages de la date de naissance, mais cela ne s'applique pas au paragraphe proposé dont nous débattons actuellement.

Le sénateur Fraser : Je tiens à rappeler, aux fins du compte rendu, les sérieuses réserves à l'égard de l'inclusion de la date de naissance dans ces listes électorales qui ont été exprimées dans des mémoires et par le commissaire à la protection de la vie privée et d'autres témoins, qui ont aussi fait part de leur inquiétude concernant l'usurpation d'identité. Les sénateurs n'ont pas inventé cela, mais répondent au témoignage d'experts.

Le président : Un certain nombre d'entre nous ont aussi reçu de nombreux courriels à ce sujet en provenance de partout au Canada.

Le sénateur Andreychuk : Je veux confirmer que cela a été ajouté à l'étape de l'étude du projet de loi par la Chambre et ne faisait pas partie du premier projet de loi présenté par le gouvernement. Est-ce exact?

M. McDougall : C'est exact. L'amendement a été apporté au comité.

Le sénateur Andreychuk : D'accord. Aux fins du compte rendu, je ne me souviens plus qui a proposé la motion.

Le sénateur Baker : Oui, vous vous en souvenez.

Le sénateur Andreychuk : Quel a été le résultat?

Le sénateur Nolin : Je ne crois pas que cela se rattache à l'objectif de la réunion.

Le sénateur Andreychuk : J'aimerais obtenir une réponse. J'aimerais sincèrement que quelqu'un réponde à ma question.

[Français]

Le sénateur Rivest : La liste qui sera distribuée aux partis et aux députés, en vertu de l'amendement, ne comporterait pas la date de naissance, mais la date de naissance pourrait-elle figurer sur d'autres listes?

Le sénateur Nolin : Oui.

M. McDougall : Oui.

Le sénateur Rivest : Cela ne causerait-il pas des problèmes administratifs considérables que d'avoir deux types de listes dont une qui comporterait la date de naissance et l'autre pas?

M. McDougall : Deux types de listes sont déjà disponibles.

Le sénateur Rivest : Ça ne vous pose pas de problème.

M. McDougall : Exact.

[English]

The Chairman: Senator Andreychuk asked a question about the history and I am sorry I did not provide an opportunity for you to respond. Please do so.

Mr. McDougall: As I recall, the amendment was introduced in the Standing Committee on Procedure and House Affairs. It was introduced on clause-by-clause consideration. It was a Bloc amendment and it was carried in committee.

Senator Baker: I think it was also supported by the Liberals.

Mr. McDougall: As I recall, yes.

The Chairman: Honourable senators, we have an amendment from Senator Baker that the words "date of birth" be deleted in proposed subsection 45(2). I know that Senator Milne asked earlier about clause 7 and clause 13 where those words also appear. We will return to that when we come to those clauses, Senator Milne.

Senator Stratton: While we may deal with this issue right now, I want to put on record that I would perhaps like to examine this further at third reading. With respect to the basis of year and day and month of birth, I would agree, but there may be a reason to maintain a part of that, such as the year of birth. I put that on the record for us to think about between now and third reading.

The Chairman: Could I ask the officials if they would like to comment on that possible consideration at third reading? It is hypothetical.

Mr. McDougall: Perhaps I can provide a bit of history on this issue that might be helpful for senators.

The Chairman: Please do.

Senator Baker: Within the meaning, though, of clause 5.

The Chairman: Yes.

Mr. McDougall: I guess the whole issue surrounding year and date of birth, wherever it appears in the text in clause 5 and broader, it is a similar sort of issue in terms of the concerns with respect to privacy, although it has broader affects depending on whom is receiving the lists.

The issue arose from a report that was provided to the Standing Committee on Procedure and House Affairs following the thirty-eighth general election. The CEO recommended that the year of birth be added in the lists that were distributed to poll workers in order to better confirm the identity of people wishing to vote.

When the committee studied his report, the committee accepted his recommendation on year of birth but went even further. In their report, they recommended that the date of birth be included in the information provided to poll workers.

[Traduction]

Le président : Le sénateur Andreychuk a posé une question concernant l'historique de l'amendement; veuillez m'excuser de ne pas vous avoir laissé l'occasion de répondre. Allez-y.

M. McDougall : Si je me souviens bien, l'amendement a été présenté par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Il a été apporté au cours de l'étude article par article. Il a été proposé par le Bloc et a été adopté par ce comité.

Le sénateur Baker : Je crois qu'il était aussi appuyé par les libéraux.

M. McDougall : Si je me rappelle bien, oui.

Le président : Honorables sénateurs, nous avons un amendement du sénateur Baker visant à supprimer les mots « date de naissance » dans le paragraphe proposé 45(2). Je sais que le sénateur Milne s'est informée plus tôt à propos des articles 7 et 13 où ces mots apparaissent également. Nous y reviendrons lorsque nous arriverons à ces articles, sénateur Milne.

Le sénateur Stratton : Même si nous abordons cette question immédiatement, je tiens à signaler pour les besoins du compte rendu que j'aimerais peut-être l'examiner plus à fond à l'étape de la troisième lecture. En ce qui concerne l'année, le jour et le mois de la naissance, j'en conviens, mais il y a peut-être une raison pour en garder une partie, comme l'année de naissance. Je tiens à le signaler pour que nous y réfléchissions d'ici à la troisième lecture.

Le président : Pourrais-je demander aux fonctionnaires de donner leur avis, s'ils le souhaitent, sur la possibilité d'en tenir compte à la troisième lecture? C'est hypothétique.

M. McDougall : Je peux peut-être faire un bref historique de cette question pour aider les sénateurs.

Le président : Allez-y.

Le sénateur : Mais dans la mesure où cela s'applique à la définition de l'article 5.

Le président : Oui.

M. McDougall : Je crois que toute la question liée à l'année et à la date de naissance, partout où cela apparaît dans le texte de l'article 5 ou ailleurs, est un problème semblable du point de vue des préoccupations en matière de protection des renseignements personnels, bien que cela ait des effets plus étendus, selon la personne qui reçoit les listes.

La question a été mise en évidence dans un rapport présenté au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre après la trente-huitième élection générale. Le DGE avait recommandé que l'année de naissance soit ajoutée aux listes distribuées au personnel des bureaux de scrutin afin de mieux confirmer l'identité des personnes qui désirent voter.

Lorsque le comité a étudié le rapport du DGE, il a accepté sa recommandation concernant l'année de naissance, mais il est allé encore plus loin. Dans son rapport, le comité a recommandé que la date de naissance soit incluse dans les renseignements fournis au personnel des bureaux de scrutin.

That was included in their study of the CEO's report. The government responded to that report, accepting the recommendation of the Standing Committee on Procedure and House Affairs and subsequently included that provision as they recommended it in Bill C-31 as introduced in the House.

Senator Milne: I have a point of order. Mr. Chairman, if we will be having long descriptive answers to questions from the officials here at the table as we are going through clause-by-clause consideration, we will never complete this today.

The Chairman: I agree with that, but honourable senators have posed questions, and I am giving the witnesses an opportunity to answer them.

Senator Milne: They are not witnesses. They are just here to help us if we need it.

Senator Stratton: This is the issue.

The Chairman: Senator Bryden?

Senator Bryden: That is my concern. I do not mind doing it next Wednesday, if we need to continue.

The Chairman: The chairman has heard the representation. Honourable senators, clause 5 has been amended by Senator Baker indicating the words "date of birth" be deleted. Shall clause 5 carry as amended?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Stratton: On division, based on the description that I gave earlier.

The Chairman: Clause 5 carries, as amended, on division.

Senator Stratton: Yes.

The Chairman: In English and in French?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried, on division. Shall clause 6 carry in both official languages?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 7 carry?

Senator Milne: No.

Senator Baker: Mr. Chairman, I want to point out that "date of birth" appears in this section. However, the "date of birth" referenced in this section applies, as I understand it, only to the information that is exchanged between the Minister of National Revenue and the Chief Electoral Officer via income tax returns, which are voluntarily completed by the tax filer. Therefore, it would not apply to the lists that are distributed to party workers.

The Chairman: Shall clause 7 carry in English?

Le comité a intégré cette recommandation dans son étude du rapport du DGE. Le gouvernement a répondu à ce rapport en acceptant la recommandation du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre et, par la suite, a créé cette disposition, telle que recommandée, dans le projet de loi C-31 présenté à la Chambre.

Le sénateur Milne : J'invoque le Règlement. Monsieur le président, si nous permettons aux responsables ici présents de donner de longues réponses descriptives aux questions pendant que nous étudions le projet de loi article par article, nous n'en viendrons jamais à bout aujourd'hui.

Le président : Je suis d'accord, mais les sénateurs ont posé des questions et je donne aux témoins l'occasion d'y répondre.

Le sénateur Milne : Ce ne sont pas des témoins. Ils sont ici seulement pour nous aider si nous en avons besoin.

Le sénateur Stratton : C'est là le problème.

Le président : Sénateur Bryden?

Le sénateur Bryden : C'est ce que je crains. Je n'ai pas d'objection à ce que nous le fassions mercredi prochain, si nous devons continuer.

Le président : La présidence a entendu les arguments. Honorables sénateurs, l'article 5 a été modifié par le sénateur Baker qui a proposé que l'expression « date de naissance » soit supprimée. L'article 5 modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Stratton : Avec dissidence, selon la description que j'ai donnée tout à l'heure.

Le président : L'article 5 modifié est adopté, avec dissidence.

Le sénateur Stratton : Oui.

Le président : En français et en anglais?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté, avec dissidence. L'article 6 est-il adopté dans les deux langues officielles?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. L'article 7 est-il adopté?

Le sénateur Milne : Non.

Le sénateur Baker : Monsieur le président, j'aimerais souligner que l'expression « date de naissance » apparaît dans cet article. Toutefois, d'après ce que je comprends, l'expression « date de naissance » utilisée dans cet article s'applique uniquement aux renseignements qui sont échangés entre le ministre du Revenu national et le directeur général des élections par le biais des déclarations d'impôt sur le revenu; ces renseignements sont fournis volontairement par les déclarants. Cela ne s'appliquerait donc pas aux listes qui sont distribuées aux militants bénévoles.

Le président : L'article 7 est-il adopté en anglais?

Senator Milne: No, please hold on a minute. I am just looking at the French version where I see the reference only once. It appears twice in clause 7, proposed section 46.2 in English, and I am looking to the French senators.

Senator Nolin: We agree with it.

Senator Milne: It is okay?

Senator Nolin: Yes.

Senator Milne: All right.

The Chairman: Shall clause 7 carry in both official languages?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 8 carry in both official languages?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 9 carry in both official languages?

Senator Milne: Senator Baker?

Senator Baker: No. This was my original intent prior to being convinced otherwise.

The Chairman: Honourable senators, shall clause 9 carry in both official languages?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 10(1) carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Joyal: I would like to inform honourable senators that I am considering introducing at third reading the consequential change in relation to sub-paragraph (ii), which deals with section 56 of the Canada Elections Act, by increasing the penalty of \$1,000 per offence to \$25,000.

The amendment would amend section 500 of the Elections Act, and that section has a various number of paragraphs. Paragraph 56(2)(e) is covered by section 500(1) of the Elections Act for \$1,000. If we want to increase that penalty to \$25,000, it would then appear under section 500(4).

In order to ensure that the amendment would be properly drafted, I want to inform you, as did my colleague Senator Nolin, that I am considering introducing such an amendment at third reading.

The Chairman: Thank you very much. Honourable senators, shall clause 10(1) carry in both official languages?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Honourable senators, shall clause 10(2) carry in both official languages?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 11(1) carry in both official languages?

Le sénateur Milne : Non, un instant s'il vous plaît. Je suis en train de regarder la version française où je constate que l'expression n'apparaît qu'une seule fois. Elle apparaît deux fois en anglais à l'article 7 proposé pour l'article 46.2 de la loi. Je m'adresse aux sénateurs francophones.

Le sénateur Nolin : Nous sommes d'accord avec le libellé.

Le sénateur Milne : Est-ce correct?

Le sénateur Nolin : Oui.

Le sénateur Milne : Très bien.

Le président : L'article 7 est-il adopté dans les deux langues officielles?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. L'article 8 est-il adopté dans les deux langues officielles?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. L'article 9 est-il adopté dans les deux langues officielles?

Le sénateur Milne : Sénateur Baker?

Le sénateur Baker : Non. C'était mon intention de départ, mais on m'a convaincu du contraire.

Le président : Honorables sénateurs, l'article 9 est-il adopté dans les deux langues officielles?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. Le paragraphe 10(1) est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Joyal : J'aimerais informer les sénateurs que j'envisage de présenter, à la troisième lecture, la modification consécutive concernant à l'alinéa (ii), qui porte sur l'article 56 de la Loi électorale du Canada, en augmentant la pénalité de 1 000 \$ par infraction à 25 000 \$.

Cela permettrait de modifier l'article 500 de la Loi électorale, qui compte plusieurs alinéas. L'alinéa 56(2)(e) est visé par le paragraphe 500(1) de la Loi électorale qui prévoit 1 000 \$. Si nous voulons augmenter la pénalité à 25 000 \$, cela apparaîtra au paragraphe 500(4).

Pour s'assurer que la modification est bien rédigée, je veux vous informer qu'à l'instar de mon collègue le sénateur Nolin, j'envisage de présenter une telle modification à la troisième lecture.

Le président : Merci beaucoup. Honorables sénateurs, le paragraphe 10(1) est-il adopté dans les deux langues officielles?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. Honorables sénateurs, le paragraphe 10(2) est-il adopté dans les deux langues officielles?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. Le paragraphe 11(1) est-il adopté dans les deux langues officielles?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 11(2) carry in both official languages?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 12 carry in both official languages?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 13 carry in both official languages?

Senator Baker: I would like to propose a consequential amendment, which involves the distribution of the preliminary lists of electors in electronic form to each registered and eligible party. The amendment would be that at lines 14 and 15, the words “address and date of birth” be struck and replaced with “and address.”

The Chairman: Name and address. Therefore, it would read “name and address?”

Senator Baker: Yes, of each elector.

Senator Milne: In French, should it not be “address” singular?

Senator Nolin: No.

Senator Milne: Plural?

Senator Joyal: Yes, it is plural. In the address, you have many items of information. You have the numbers and the streets.

Senator Milne: I am learning a lot about French today.

The Chairman: Is there any further discussion on the amendment to delete the words “address and date of birth” and just have the words “name and address?”

Senator Stratton: In my same explanation as I gave earlier, to consider the year of birth, I will vote on division on this clause.

The Chairman: Shall clause 13 carry, as amended, in both languages?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried, on division.

Shall clause 14(1) carry in both languages?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 14(2) carry in both languages?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 15 carry in both languages?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 16 carry in both languages?

Hon. Senators: Agreed.

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. Le paragraphe 11(2) est-il adopté dans les deux langues officielles?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. L'article 12 est-il adopté dans les deux langues officielles?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. L'article 13 est-il adopté dans les deux langues officielles?

Le sénateur Baker : J'aimerais proposer une modification consécutive, qui porte sur la distribution des listes électorales préliminaires par voie électronique à chaque parti enregistré et admissible. La modification consistera à supprimer les mots « adresses et date de naissance » aux lignes 14 et 15 et à les remplacer par « adresses ».

Le président : Nom et adresses. Par conséquent, on lirait « nom et adresses »?

Le sénateur Baker : Oui, nom et adresses des électeurs.

Le sénateur Milne : En français, le mot « adresses » ne devrait-il pas être au singulier?

Le sénateur Nolin : Non.

Le sénateur Milne : Au pluriel?

Le sénateur Joyal : Oui, c'est au pluriel. Dans une adresse, on a plusieurs éléments d'information, comme les numéros et les noms de rue.

Le sénateur Milne : J'en apprends beaucoup sur le français aujourd'hui.

Le président : Y a-t-il d'autres observations sur la modification visant à supprimer les mots « adresses et date de naissance » pour les remplacer par « nom et adresses »?

Le sénateur Stratton : Pour la même raison que j'ai donnée tout à l'heure en ce qui concerne l'année de naissance, je m'oppose à cet article.

Le président : L'article 13 modifié est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté, avec dissidence.

Le paragraphe 14(1) est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 14(2) est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 15 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 16 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : D'accord.

The Chairman: Shall clause 17 carry in both languages?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 18 carry in both languages?

Senator Baker: I have two consequential amendments that do exactly the same thing. This section deals with the transmittal of the list of electors — and it specifically spells out the date of birth — but the transmittal will not only be done to the deputy returning officer, but also to the candidates. Therefore, my amendments would be on page 7 at lines 29 and 30, to strike the words “and date of birth”, and at lines 34 and 35, to strike the words “that indicates each elector’s date of birth.”

The Chairman: Is there any discussion? Senator Nolin?

Senator Nolin: Senator Baker, in subsection 107(2) of the Canada Elections Act, the transmittal of the list is to the officers who are working at the table — the scrutineers and the clerk. That is why the sex of the elector is referred to in this paragraph.

Senator Baker: Yes.

Senator Nolin: The transmittal in subsection 107(3) is to the candidates, which is different.

Senator Baker: Yes.

Senator Nolin: I think it would be appropriate to maintain the full date of birth on the list that we are giving to the employees of Elections Canada, the returning officer, in the first paragraph. I agree with the third paragraph, but not the second paragraph. That is why I am asking you the question.

Senator Baker: My answer to you is that the same list follows sections 2 and 3 of subsections 107(2) and (3) of the Canada Elections Act, section 2 spells out the list and how it will be transferred to the deputy returning officer, including the date of birth. Then it says that each returning officer shall deliver to each candidate a copy of the electronic form of the version of the electors. If you do not say that will exclude the elector’s date of birth, then by reference from subsection 107(2), in order to accept your version, we would have to have an amendment to subsection 107(3) that says that will not include the elector’s date of birth.

Senator Nolin: That is it. Let us say that if everyone agrees on the idea that I am proposing, we must give the employees of Elections Canada all the tools to make sure that we have the right Lorna Milne at the table when she wants to cast her vote. We should give all of information that we can have, through all the processes that we have agreed to, to the workers of Elections Canada; I think that is what we want. What we do not want is to have that information circulated outside that table.

Senator Fraser: If I may, I was going to make a similar suggestion. Since we would have the deputy returning officer’s list, including both sex and date of birth, I would suggest that

Le président : L’article 17 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : D’accord.

Le président : L’article 18 est-il adopté dans les deux langues?

Le sénateur Baker : J’ai deux modifications consécutives qui visent exactement le même résultat. Cet article porte sur la transmission de la liste électorale — et il mentionne explicitement la date de naissance — mais la liste électorale ne sera pas remise uniquement aux scrutateurs, mais aussi aux candidats. Par conséquent, mes modifications consistent à supprimer, à la ligne 28, les mots « et de la date de naissance » et à supprimer, aux lignes 33, 34 et 35, les mots « sur lesquelles la date de naissance des électeurs est indiquée ».

Le président : Est-ce que quelqu’un veut commenter? Sénateur Nolin?

Le sénateur Nolin : Sénateur Baker, en vertu du paragraphe 107(2) de la Loi électorale du Canada, la liste doit être remise aux représentants qui travaillent au scrutin — aux scrutateurs et au greffier. C’est pourquoi le sexe de l’électeur est mentionné dans ce paragraphe.

Le sénateur Baker : Oui.

Le sénateur Nolin : Le paragraphe 107(3), pour sa part, prévoit que la liste est remise aux candidats, ce qui n’est pas pareil.

Le sénateur Baker : Oui.

Le sénateur Nolin : Je crois qu’il serait approprié de garder la date de naissance complète sur la liste qu’on remet aux employés d’Élections Canada, c’est-à-dire aux scrutateurs, dans le premier paragraphe. J’appuie le troisième paragraphe, mais pas le deuxième. C’est pourquoi je vous pose la question.

Le sénateur Baker : Ma réponse est la suivante : c’est la même liste dont il est question aux paragraphes 2 et 3 de l’article 107 de la Loi électorale du Canada; le paragraphe 2 précise la liste, qui comprend la date de naissance, et indique comment elle sera remise au scrutateur. Le paragraphe suivant dit que chaque directeur du scrutin remettra à chacun des candidats une copie électronique de la liste électorale. Si on ne dit pas que la date de naissance de l’électeur est exclue, alors par renvoi au paragraphe 107(2), afin d’accepter votre version, il faudra apporter un amendement au paragraphe 107(3) pour dire que la liste n’inclura pas la date de naissance de l’électeur.

Le sénateur Nolin : C’est cela. Si tout le monde se met d’accord sur l’idée que je propose, nous devons donner aux employés d’Élections Canada tous les outils pour s’assurer qu’ils sont bien en présence de la vraie Lorna Milne au moment où elle vote. Nous devrions donner aux employés d’Élections Canada tous les renseignements possibles, par tous les processus dont nous avons convenu; je crois que c’est ce que nous voulons. Ce que nous ne voulons pas, c’est que ces renseignements soient distribués à l’extérieur du bureau de scrutin.

Le sénateur Fraser : Si vous le permettez, j’allais faire une proposition semblable. Comme nous aurions la liste du scrutateur, qui comprendrait le sexe et la date de naissance, je

our change to subsection 107(3) should say, "... official lists of electors that does not indicate the elector's sex and date of birth."

The Chairman: This is more revisionism; because I should tell you that in first reading in the House of Commons, this is the way subsection 107(3) read, "... form a version of the revised list of electors and the official lists of electors that does not indicate an elector's date of birth."

Senator Fraser: Or sex.

The Chairman: That was the original version.

[Translation]

Senator Nolin: Mr. Chairman, allow me to say that we have thought about this very carefully. This is why we are making the proposal.

[English]

Senator Baker: So the amendment, if I understand Senator Nolin correctly, would be to reinstate what was there originally, but also include the elector's sex.

Senator Nolin: They do not need to know that.

Senator Baker: The amendment would then be, on line 34 and 35, "... that does not indicate each elector's sex and date of birth."

Senator Milne: Then leave "and date of birth" in subsection 107(2).

Senator Joyal: I would not say "sex or"; I would say "sex and."

Senator Fraser: I would say "sex or," because you might argue that if we have said "sex and," they could get away with listing one but not the other.

Senator Baker: The reason why Senator Joyal is suggesting "sex and" is because "and" is in the previous section and he is suggesting you conform to that.

Senator Fraser: I understand that, but I would still suggest "or."

The Chairman: Senator Baker, are you now going to still insist on deleting "and date of birth" on line 6(2)?

Senator Baker: Yes, on line 29 — line 29 and 30; we eliminate that.

Senator Nolin: I do not get it. Do you want to touch paragraph 2? You leave that out? Okay.

Senator Baker: We are eliminating "... date of birth" — no, we are not doing that at all. Senator Nolin has completely confused me.

Senator Nolin: I am watching you.

The Chairman: Senator Baker, in order to keep the record clear, since you are not going to proceed with that proposed amendment, would you like to withdraw it?

propose que notre modification au paragraphe 107(3) se lise comme suit : « [...] listes électorales officielles sur lesquelles le sexe et la date de naissance des électeurs ne sont pas indiqués. »

Le président : Cela relève du révisionnisme, parce que je dois vous dire qu'à la première lecture à la Chambre des communes, le paragraphe 107(3) se lisait comme suit : « [...] des listes électorales révisées et des listes électorales officielles sur lesquelles la date de naissance des électeurs n'est pas indiquée. »

Le sénateur Fraser : Ou le sexe.

Le président : C'était la version initiale.

[Français]

Le sénateur Nolin : Monsieur le président, je me permets de vous dire que nous y avons réfléchi très sobrement. C'est pour cette raison que nous vous faisons cette proposition.

[Traduction]

Le sénateur Baker : Si je comprends bien le sénateur Nolin, l'amendement viserait donc à rétablir la version initiale, mais en incluant le sexe des électeurs.

Le sénateur Nolin : Ils n'ont pas besoin de savoir cela.

Le sénateur Baker : L'amendement serait donc, aux lignes 33, 34 et 36 : « [...] sur lesquelles le sexe et la date de naissance des électeurs ne sont pas indiqués. »

Le sénateur Milne : Et laisser les mots « et de la date de naissance » au paragraphe 107(2).

Le sénateur Joyal : Au lieu de « sexe ou », je dirais plutôt « sexe et ».

Le sénateur Fraser : Je dirais « sexe ou », car si nous mettons « sexe et », les gens pourraient s'en tirer en indiquant l'un et pas l'autre.

Le sénateur Baker : La raison pour laquelle le sénateur Joyal propose « sexe et », c'est parce que le mot « et » se trouve au paragraphe précédent. Il vous propose donc d'être conforme à cela.

Le sénateur Fraser : Je comprends ce point, mais je propose quand même « ou ».

Le président : Sénateur Baker, insistez-vous toujours pour que l'on supprime « et de la date de naissance » au paragraphe 2?

Le sénateur Baker : Oui, à la ligne 28; nous éliminons cela.

Le sénateur Nolin : Je ne comprends pas. Voulez-vous modifier le paragraphe 2? Vous laissez cela de côté? D'accord.

Le sénateur Baker : Nous supprimons « [...] et de la date de naissance » — non, ce n'est vraiment pas ce que nous faisons. Le sénateur Nolin m'a complètement mêlé.

Le sénateur Nolin : Je vous ai à l'œil.

Le président : Sénateur Baker, pour que les choses soient claires, comme vous n'allez pas présenter l'amendement proposé, aimeriez-vous le retirer?

Senator Baker: You are not supposed to be able to withdraw your own motion, but I so withdraw my own motion.

The Chairman: Senator Nolin, do you want to move your amendment?

Senator Nolin: No, I think it is quite in order for Senator Baker, who is already moving something on subsection 107(3).

Senator Baker: On lines 34 and 35 of page 7 of Bill C-31, the following words be struck that indicates each elector's date of birth and replaced with "... that does not indicate each elector's sex or date of birth."

Senator Joyal: In deference to Senator Fraser, can we ask the drafter if, with "and/or," the word "and" would be preferable to the word "or."

Doug Stoltz, General Counsel, Department of Justice: With the negative, "or" is normally used.

The Chairman: In the original text it was "an elector" not "each elector."

Senator Baker: "And the official list of electors," the way it reads, "that does not indicate the elector's," which was the original version. "An elector's" is even better, I think; "an elector's sex or date of birth."

Senator Andreychuk: I want a clarification on what Senator Joyal is indicating he wants to do in raising a penalty from \$1,000 to \$25,000.

The Chairman: That is not in this section at all.

Senator Andreychuk: I appreciate that, but if there were an improper transmittal, would your contemplated amendment capture it?

Senator Joyal: It is under section 56, which was earlier on.

Senator Andreychuk: I want to know whether, when you are preparing a list and you handle sex or date of birth, you will be trapped under what you are trying to do, from \$1,000 to \$25,000.

Senator Joyal: Absolutely. It will be part of a misuse of the list. If someone used the date of birth contrary to the purpose for which the information was given, the person is using the list illegally.

The Chairman: Senator Baker has made a motion. All in favour of that motion?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Would you like me to read the motion again? Okay, it is on record.

Senator Stratton: On division, please.

The Chairman: Shall clause 18 carry as amended in both languages on division? Agreed?

Le sénateur Baker : On n'est pas censé retirer sa propre motion, mais je le fais quand même.

Le président : Sénateur Nolin, voulez-vous proposer votre amendement?

Le sénateur Nolin : Non, je crois qu'il est approprié que ce soit le sénateur Baker, qui propose déjà un amendement au paragraphe 107(3).

Le sénateur Baker : Que l'on supprime, aux lignes 33, 34 et 35 de la page 7 du projet de loi C-31, les mots suivants « sur lesquelles la date de naissance des électeurs est indiquée » et qu'on les remplace par ce qui suit : « [...] sur lesquelles le sexe ou la date de naissance des électeurs ne sont pas indiqués ».

Le sénateur Joyal : Par respect pour le sénateur Fraser, peut-on demander au rédacteur si le mot « et » est préférable au mot « ou »?

Doug Stoltz, avocat général, ministère de la Justice : Avec la forme négative, on utilise généralement « ou ».

Le président : Le texte initial disait « des électeurs » et non « de chaque électeur ».

Le sénateur Baker : Voici ce qu'on peut lire dans la version initiale : «... et des listes électorales officielles sur lesquelles la date de naissance des électeurs n'est pas indiquée. « Un électeur » est encore meilleur, je crois; « le sexe ou la date de naissance d'un électeur. »

Le sénateur Andreychuk : J'aimerais avoir une clarification sur ce que le Sénateur Joyal a indiqué concernant la hausse de la pénalité de 1 000 \$ à 25 000 \$.

Le président : On n'en parle pas du tout dans cet article.

Le sénateur Andreychuk : J'en suis consciente, mais advenant une transmission inappropriée, l'amendement que vous proposez s'appliquerait-il à cette question?

Le sénateur Joyal : C'est à l'article 56, dont on a parlé tout à l'heure.

Le sénateur Andreychuk : Je veux savoir si, dans le cadre de la préparation de la liste et de la manipulation des renseignements liés au sexe ou à la date de naissance, la pénalité de 1 000 \$ à 25 000 \$ s'appliquerait.

Le sénateur Joyal : Absolument. Cela fera partie d'une mauvaise utilisation de la liste. Si une personne utilise la date de naissance pour une fin autre que celle prévue, elle utilise la liste illégalement.

Le président : Le sénateur Baker avait proposé une motion. Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : Voulez-vous que je vous lise la motion encore une fois? Très bien, elle figure au compte rendu.

Le sénateur Stratton : Je m'y oppose.

Le président : L'article 18 modifié est-il adopté dans les deux langues, avec dissidence? Êtes-vous d'accord?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 19 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 20 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 21 carry in both languages as agreed?

Senator Milne: Senator Jaffer has an amendment to clause 21 which amends section 143 to 145 of the Canada Elections Act. There is a little bit of confusion on our part, so we will leave it to her to introduce this amendment after some further discussion at third reading. I am just giving you advance notice on this one.

The Chairman: Shall clause 21 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 22 carry in both languages? Agreed?

Senator Baker: Mr. Chairman, perhaps the drafters of this legislation could help me. I have read this several times, and I think I understand what you think you want to transmit with clause 22 with proposes to replace sections 146 to 148 of the Canada Elections Act.

Mr. Chairman, I am sure you would agree, as an expert in law, as everyone recognizes, the wording is very cumbersome and perhaps the wording does not do anything.

Section 146 states:

If a name and address in the list of electors corresponds so closely — whatever that means, with the name and address of a person who demands a ballot as to suggest that it is intended to refer to that person, the person shall not be allowed to vote unless he or she takes the prescribed oath.

Was there not any other way of describing exactly what you mean instead of using the words “corresponds so closely,” or is there a precedent for this wording?

Mr. Stoltz: Senator, unfortunately, we are not the drafters of this particular bill. The drafters of Bill C-31 are presently occupied in another urgent place.

Senator Milne: Confusing someone else?

Mr. Stoltz: As I read it, I think I understand what it is getting at.

Senator Baker: You think.

The Chairman: I think we often understand what it is getting at. The question is, can it be clearer and the answer is clearly, yes, it could be a great deal clearer.

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 19 est-il adopté dans les deux langues? Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 20 est-il adopté dans les deux langues? Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 21 est-il adopté dans les deux langues, tel qu'il a été convenu?

Le sénateur Milne : Le sénateur Jaffer propose un amendement à l'article 21 de manière à modifier les articles 143 à 145 de la Loi électorale du Canada. Comme cette question nous semble un peu nébuleuse, nous laisserons au sénateur Jaffer le soin de présenter l'amendement après des discussions plus poussées à la troisième lecture. Je voulais seulement vous donner un préavis à ce sujet.

Le président : L'article 21 est-il adopté dans les deux langues? Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 22 est-il adopté dans les deux langues? Êtes-vous d'accord?

Le sénateur Baker : Monsieur le président, les rédacteurs de la loi pourraient peut-être m'aider. J'ai lu cet article plusieurs fois et je crois comprendre ce qu'on essaie de dire à l'article 22 qui propose de remplacer les articles 146 à 148 de la Loi électorale du Canada.

Monsieur le président, à titre d'expert en droit, comme chacun le sait, vous conviendrez, j'en suis sûr, que le libellé est très lourd et peut-être qu'il ne sert à rien.

L'article 146 dit :

Si la liste électorale porte un nom et une adresse ressemblant — quoi que cela puisse signifier — au nom et à l'adresse d'une personne qui demande un bulletin de vote, au point de donner à croire que l'inscription sur la liste électorale la concerne, la personne n'est pas admise à voter que si elle prête le serment prescrit.

Y a-t-il une autre façon d'exprimer exactement ce que vous voulez dire, au lieu d'utiliser l'expression en anglais « corresponds so closely » ou ce libellé a-t-il un précédent?

M. Stoltz : Sénateur, malheureusement, nous ne sommes pas les rédacteurs de ce projet de loi particulier. Ils sont actuellement occupés dans une autre séance urgente.

Le sénateur Milne : Est-ce que quelqu'un d'autre est mêlé?

M. Stoltz : En le lisant, je pense comprendre le message.

Le sénateur Baker : Vous pensez.

Le président : Je crois que nous comprenons souvent le message. La question, c'est de savoir si l'on peut rendre le message plus clair. De toute évidence, la réponse est un oui retentissant.

Mr. Stoltz: Is it that there is more than one person being mentioned here?

Senator Baker: "So closely." Is there any precedent for that? I have never read that as a phrase to be used to describe "in close proximity to upon analysis."

That is what they intend to mean by this, but it corresponds so closely to the name and address to suggest that it is intended to refer to the person.

Mr. Stoltz: It was just pointed out to me this is the language in the current version of section 146.

Senator Baker: That dates back to 1900.

Mr. McDougall: No, I was going to point out that it is really the responsibility of the existing text of the Elections Act to provide more clarity because the original language was more cumbersome.

Senator Fraser: I, not being a lawyer, was not perturbed by the words "so closely" but I thought the very peculiar form of this paragraph would have been greatly improved if the last two lines, instead of saying "... the person shall not be allowed to vote unless he or she takes the prescribed oath" had simply said "... the person shall be allowed to vote if he or she takes the prescribed oath."

I do not know whether members would care enough to want to make that change. I wish the drafters had done it initially.

Mr. Stoltz: If you are making an exception from a prohibition you would say "she shall be allowed," but if you are making the opposite —

Senator Joyal: An affirmation of capacity.

Senator Fraser: It is very peculiar.

The Chairman: Honourable senators, shall clause 22 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 23 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 24 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 25 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 26 carry in both languages.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 27 carry in both languages? Agreed?

M. Stoltz : Est-ce parce qu'on parle de plus d'une personne ici?

Le sénateur Baker : C'est l'expression « so closely » dans la version anglaise. Y a-t-il un précédent pour cela? Je n'ai jamais vu une telle expression pour désigner l'idée d'une grande ressemblance observée après analyse.

C'est ce qu'on veut dire par cette expression : un nom ou une adresse qui ressemble au nom et à l'adresse d'une personne au point de donner à croire que l'inscription la concerne.

M. Stoltz : On vient juste de m'indiquer qu'il s'agit du libellé utilisé dans la version actuelle de l'article 146.

Le sénateur Baker : Cela remonte à 1900.

M. McDougall : Non, j'allais signaler que c'est le texte actuel de la Loi électorale qui doit fournir plus de clarté, car le libellé initial était plus lourd.

Le sénateur Fraser : Je ne suis pas avocate, mais je n'ai pas été troublée par l'expression « so closely »; par contre, je crois qu'on peut beaucoup améliorer cette formulation très singulière dans cet article si, aux deux dernières lignes, au lieu de dire « [...] la personne n'est admise à voter que si elle prête le serment prescrit », on disait simplement « [...] la personne est admise à voter si elle prête le serment prescrit. »

Je ne sais pas si les sénateurs tiennent vraiment à apporter cette modification. J'aurais voulu que les rédacteurs l'aient fait initialement.

M. Stoltz : Si vous faites une exception à une interdiction, il faut dire « elle devrait être admise », mais si vous faites l'opposé...

Le sénateur Joyal : Une déclaration de capacité.

Le sénateur Fraser : C'est très étrange.

Le président : Honorables sénateurs, l'article 22 est-il adopté dans les deux langues? Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 23 est-il adopté dans les deux langues? Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 24 est-il adopté dans les deux langues? Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 25 est-il adopté dans les deux langues? Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 26 est-il adopté dans les deux langues? Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 27 est-il adopté dans les deux langues? Êtes-vous d'accord?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 28 carry in both languages? Agreed?

Senator Baker: No.

Senator Nolin: Has someone introduced the proposed amendments.

The Chairman: So far, no one has indicated that they are going to, but this is one of the clauses where the Chief Electoral Officer yesterday tabled some amendments. Will someone propose them? Senator Nolin, please?

Senator Nolin: I will do it in French.

Senator Baker: Explain it after.

[Translation]

I will start by introducing it and then I will answer your questions. If I get lost, I will ask Senator Joyal to finish my thoughts.

I move that lines 11 to 16 on page 13 of the French version be replaced, so that the bill now reads as follows:

i.1) Sur demande et à intervalles minimaux de 30 minutes fournit aux représentants des candidats sur le formulaire prescrit et selon les directives du Directeur général des élections, l'identité des électeurs ayant exercé leur droit de vote le jour du scrutin à l'exclusion de celle des électeurs s'étant inscrits le jour même;

[English]

The idea is to make available, to political organizations, the names of those who have voted, but not the names of those who have registered the same day, because they are not on any list.

Senator Fraser: They have already voted.

Senator Nolin: They are negotiated numbers.

The Chairman: Honourable senators, are you in agreement with the amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, shall clause 28 carry in English and French, as amended?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Nolin: I have another one. They are all in clause 28.

The Chairman: Let us do all of clause 28.

[Translation]

I have an additional paragraph:

i.2) Sur demande après la fermeture du bureau de vote par anticipation fournit aux représentants des candidats sur le formulaire prescrit et selon les directives du Directeur

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 28 est-il adopté dans les deux langues? Êtes-vous d'accord?

Le sénateur Baker : Non.

Le sénateur Nolin : Quelqu'un a-t-il présenté les amendements proposés?

Le président : Jusqu'à maintenant, personne n'a indiqué qu'il le ferait, mais c'est l'un des articles pour lesquels le directeur général des élections a déposé hier quelques amendements. Quelqu'un pourra-t-il les proposer? Sénateur Nolin, s'il vous plaît?

Le sénateur Nolin : Je vais le faire en français.

Le sénateur Baker : Veuillez l'expliquer après.

[Français]

Je vais commencer par l'introduire et après je répondrai à vos questions. Si je suis dans l'ignorance, je demanderai au sénateur Joyal de compléter mes remarques.

Je propose de remplacer les lignes 11 à 16 de la page 13, dans la version française, pour que le projet de loi se lise maintenant comme suit :

i.1) Sur demande et à intervalles minimaux de 30 minutes fournit aux représentants de candidats sur le formulaire prescrit et selon les directives du Directeur général des élections, l'identité des électeurs ayant exercé leur droit de vote le jour du scrutin à l'exclusion de celle des électeurs s'étant inscrit le jour même;

[Traduction]

L'idée, c'est de mettre à la disposition des organismes politiques les noms de ceux qui ont voté, mais pas les noms de ceux qui se sont inscrits le jour même, car ils ne se trouvent sur aucune liste.

Le sénateur Fraser : Ils ont déjà voté.

Le sénateur Nolin : Ce sont des chiffres négociés.

Le président : Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord avec l'amendement?

Des voix : D'accord.

Le président : Honorables sénateurs, l'article 28 modifié est-il adopté en français et en anglais?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Nolin : J'ai un autre amendement. Cela concerne l'article 28.

Le président : Étudions l'article 28 au complet.

[Français]

Le sénateur Nolin : J'ai un alinéa additionnel :

i.2) Sur demande après la fermeture du bureau de vote par anticipation fournit aux représentants des candidats sur le formulaire prescrit et selon les directives du directeur

général des élections, l'identité des électeurs ayant exercé leur droit de vote ce jour-là à l'exclusion de celle des électeurs s'étant inscrits le jour même.

[English]

The rationale for it is for electors who have voted during the day.

The Chairman: It is about an amendment in English.

Senator Milne: Will this cause a problem now that we are providing the birthdate and sex to the officers in the poll, the list that DROs are using in the poll, and they will have to provide this to the candidate's representative on a different list?

Senator Nolin: No, there will be a specific form created by the CEO. It will be a form with numbers on it. If elector number two has voted, the number two will be circled.

Senator Baker: Does Senator Nolin have an additional amendment as well? The Chief Electoral Officer spoke about some difference in the English and the French.

Senator Andreychuk: It was supposed to have been considered overnight.

The Chairman: When the Chief Electoral Officer tabled the proposed amendments, there was one that he wanted corrected in English, and Senator Nolin has moved the French version. Someone should move the English version that corrects the English.

[Translation]

Senator Nolin: That will let me practice the language of Shakespeare.

[English]

The amendment to sub-paragraph (i.1):

On request, and at intervals of no less than 30 minutes, is to provide to a candidate's representative, on the prescribed form, and as directed by the Chief Electoral Officer, the identity of every elector who has exercised his or her right to vote on polling day, excluding that of electors who registered on that day.

The Chairman: Is that agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Next, Senator Nolin.

Senator Nolin: Sub-paragraph (i.2):

On request, after the close of the advanced polling station, provide to a candidate's representative, on the prescribed form and as directed by the Chief Electoral Officer, the identity of every elector who has exercised his or her right to vote on that day excluding that of electors who registered on that day; and...

The Chairman: Is there agreement, honourable senators?

général des élections, l'identité des électeurs ayant exercé leur droit de vote ce jour-là à l'exclusion de celle des électeurs s'étant inscrits le jour même.

[Traduction]

Cela se justifie à cause des électeurs qui ont voté au cours de la journée.

Le président : Il s'agit d'un amendement dans le texte anglais.

Le sénateur Milne : Cela posera-t-il un problème maintenant qu'on va fournir la date de naissance et le sexe aux responsables des bureaux de scrutin, dans la liste que les scrutateurs utiliseront au moment du scrutin, et ils devront fournir ces renseignements sur une liste différente aux représentants des candidats?

Le sénateur Nolin : Non, le DGE créera un formulaire précis sur lequel seront inscrits des chiffres. Si l'électeur numéro deux a voté, le chiffre deux sera encerclé.

Le sénateur Baker : Le sénateur Nolin a-t-il lui aussi un autre amendement à proposer? Le directeur général des élections a signalé qu'il y avait quelques différences entre les versions anglaise et française.

Le sénateur Andreychuk : On était censé s'en occuper rapidement.

Le président : Parmi les amendements qu'a déposés le directeur général des élections, il y en a un qui vise à corriger la version anglaise. Le sénateur Nolin a proposé l'adoption de la version française. Il faudrait que quelqu'un propose de corriger la version anglaise.

[Français]

Le sénateur Nolin : Cela me permettra de pratiquer la langue de Shakespeare.

[Traduction]

L'amendement au sous-alinéa i.1) se lit comme suit :

On request, and at intervals of no less than 30 minutes, is to provide to a candidate's representative, on the prescribed form, and as directed by the Chief Electoral Officer, the identity of every elector who has exercised his or her right to vote on polling day, excluding that of electors who registered on that day.

Le président : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : Oui.

Le président : Continuez, sénateur Nolin.

Le sénateur Nolin : Le sous-alinéa i.2) se lit comme suit :

On request, after the close of the advanced polling station, provide to a candidate's representative, on the prescribed form and as directed by the Chief Electoral Officer, the identity of every elector who has exercised his or her right to vote on that day excluding that of electors who registered on that day; and...

Le président : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 28 carry as amended? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 29 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 30 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 31 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 32 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 33 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 34 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Stratton: We did it.

The Chairman: Shall clause 34 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 35 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 36 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 37 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 38 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 39 carry in both languages? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 40 carry in both languages?

Hon. Senators: Agreed.

Des voix : Oui.

Le président : L'article 28 est-il adopté?

Des voix : Oui.

Le président : L'article 29 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : Oui.

Le président : L'article 30 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : Oui.

Le président : L'article 31 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : Oui.

Le président : L'article 32 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : Oui.

Le président : L'article 33 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : Oui.

Le président : L'article 34 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : Oui.

Le sénateur Stratton : Nous l'avons fait.

Le président : L'article 34 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : Oui.

Le président : L'article 35 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : Oui.

Le président : L'article 36 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : Oui.

Le président : L'article 37 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : Oui.

Le président : L'article 38 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : Oui.

Le président : L'article 39 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : Oui.

Le président : L'article 40 est-il adopté dans les deux langues?

Des voix : Oui.

Senator Ringuette: As you indicated at the start of this meeting, Mr. Chairman, if we want to delete an entire clause we just vote it down, we do not need to put forth amendments.

The Chairman: That is correct.

Senator Ringuette: I hope my colleagues will delete clause 40.

Senator Fraser: I want to explain my vote before I cast it, if I may. This bill is about elections, and indeed when the minister appeared before us I certainly took from his testimony that this clause was designed to assist Elections Canada. Elections Canada has explained to us that it needs this clause; I accept that.

I have trouble, however, with tacking on to a bill about elections a reasonably significant change to the whole public service employment provisions. Therefore, I shall vote to delete clauses 40 and 41 now, but I would like to see at third reading a partial reinstatement — that is, to bring them back — for Elections Canada.

It seems to me appropriate — if it is desirable to have this change for the broader public service — that that be considered in a separate bill.

The Chairman: Thank you for that.

Senator Nolin: Yesterday, we heard the testimony and I presume you have been informed of what we heard. There seems to be a contradiction. I am under the impression that the President of the Public Service Commission of Canada is asking for those amendments because they will give her more authority to supervise the exception on casual employment.

The Chairman: She said that clearly, while she was here yesterday.

Senator Nolin: Senator Ringuette and I had a little discussion just before entering this committee meeting. There seems to be a contradiction between what Senator Ringuette understands and what I understand.

Maybe you can comment on what is the position of the Privy Council Office.

Natasha Kim, Senior Policy Advisor, Legislation and House Planning, Privy Council Office: The genesis of the bill was obviously the report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs. That recommendation was specifically aimed at election workers and that was clearly what the government was motivated to support. However, in discussions with the Public Service Commission and looking at their statute and how they operate in terms of the regulatory process, they felt this was the best way to address the issue. The Public Service Commission feels that addressing this issue in this way provides a comprehensive response to the issue of casual workers for Elections Canada, and for other exceptional circumstances such as census workers or other exceptional circumstances that may come through the regulatory process.

Le sénateur Ringuette : Comme vous l'avez indiqué au début de la séance, monsieur le président, si nous voulons supprimer un article au complet, nous n'avons qu'à le rejeter; il n'est pas nécessaire de présenter des amendements à cet effet.

Le président : Tout à fait.

Le sénateur Ringuette : J'espère que mes collègues voteront contre l'article 40.

Le sénateur Fraser : Si vous me le permettez, j'aimerais d'abord expliquer mon vote. Ce projet de loi porte sur les élections, et d'après ce que le ministre a dit lors de sa comparution devant le comité, cet article était destiné à aider Elections Canada à bien s'acquitter de son mandat. Cette institution nous a d'ailleurs expliqué pourquoi elle avait besoin de cet article, alors je peux comprendre.

Toutefois, j'ai du mal à accepter qu'on modifie considérablement les dispositions de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique par le biais d'un projet de loi visant à changer la Loi électorale. Par conséquent, pour l'instant, je vais voter contre les articles 40 et 41, mais j'aimerais qu'on les rétablisse partiellement au moment de la troisième lecture pour rendre service à Elections Canada.

Si on souhaite apporter un tel changement en ce qui concerne l'emploi dans la fonction publique, à mon avis, il serait préférable de le faire au moyen d'un projet de loi distinct.

Le président : Merci.

Le sénateur Nolin : Hier, nous avons recueilli des témoignages, et je suppose qu'on vous en a informés. On semble se contredire. J'ai l'impression que la présidente de la Commission de la fonction publique du Canada veut ces amendements parce qu'elle bénéficiera d'une plus grande marge de manœuvre pour les emplois occasionnels.

Le président : Elle l'a dit clairement lors de sa comparution d'hier.

Le sénateur Nolin : Le sénateur Ringuette et moi-même en avons discuté tout juste avant la séance. Il semble que nous ne comprenions pas la même chose.

Vous pourriez peut-être nous expliquer le point de vue du Bureau du Conseil privé.

Natasha Kim, conseillère principale en politiques, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé : Le projet de loi découle évidemment du rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Cette recommandation visait précisément le personnel électoral, et c'était clairement ce que voulait appuyer le gouvernement. Cependant, compte tenu du statut de la Commission de la fonction publique et de la façon dont elle s'accommode du processus réglementaire, les représentants nous ont dit qu'il s'agissait de la meilleure façon de remédier au problème. Ainsi, on règle la question des employés occasionnels d'Élections Canada et on s'adapte aux autres circonstances exceptionnelles, notamment le recensement, qui peuvent survenir au cours du processus réglementaire.

Senator Ringuette: I would like to read for the benefit of my colleagues the current powers that the president has under the Public Service Employment Act.

The Chairman: You are referring to the President of the Public Service Commission, not Canada Elections.

Senator Ringuette: No, I am not referring to Canada Elections. This refers to clauses 40 and 41 proposed in this new bill.

Currently in the Public Service Employment Act, section 20 reads as follows:

(1) Where the Commission decides that it is neither practicable nor in the best interests of the public service to apply this Act or any of its provisions to any position or person or class of positions or persons, the Commission may, with the approval of the Governor in Council, exclude that position, person or class from the application of this Act or those provisions.

This refers to the discussion regarding 90 days for casual employees.

It goes on to state:

(2) The Commission shall consult the employer in respect of an exclusion for any provision of this Act whose application is not within the Commissioner's jurisdiction.

(3) The Commission may, with the approval of the Governor in Council, re-apply any of the provisions of this Act to any position or person, or class of positions or persons, excluded pursuant to subsection (1).

Then section 21 of the Regulations of Governor in Council states:

The Governor in Council may, on the recommendation of the Commission, make regulations prescribing how any position or person, or class of positions or persons, excluded under section 20 from the application of this Act or any of its provisions is to be dealt with.

My point is this. Currently, the president has the authority to apply to the Governor-in-Council. Therefore, there needs to be major justification to expand a person or a position's employment beyond the 90 days. The president already has the power, if needed. The question here is that justification must be made and the Governor-in-Council must approve.

Yesterday the President, Ms. Barrados, indicated that this is the way they are doing it at present. We did not ask how often this special privilege was granted.

The Chairman: She said that the privilege is granted infrequently.

Senator Milne: She said to every department, though.

Senator Ringuette: I wish to reiterate my concerns.

Ms. Barrados already has the power in emergency cases or special cases with regard to not only Elections Canada but also to any other agency or government unit, as long as there is

Le sénateur Ringuette : À titre d'information, j'aimerais lire à haute voix les pouvoirs présentement conférés à la présidente en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Le président : Vous parlez de la présidente de la Commission de la fonction publique, et non pas d'Élections Canada.

Le sénateur Ringuette : Non, je parle d'Élections Canada, en particulier des articles 40 et 41 du présent projet de loi.

Conformément à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, l'article 20 se lit comme suit :

(1) Avec l'agrément du gouverneur en conseil, la Commission peut exempter un poste, une personne ou une catégorie de postes ou de personnes de l'application de la présente loi ou de certaines de ses dispositions, si elle estime pareille application difficilement réalisable et contraire aux intérêts de la fonction publique.

Cela se rapporte à la discussion concernant les employés occasionnels nommés pour une période de 90 jours.

Les paragraphes se lisent comme suit :

(2) La Commission consulte l'employeur sur l'exemption dans les cas où l'application des dispositions de la présente loi faisant l'objet de l'exemption ne relève pas de sa compétence.

(3) La Commission peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, annuler tout ou partie d'une exemption accordée au titre du paragraphe (1).

Voici maintenant l'article 21 sur les Règlements du gouverneur en conseil :

Sur recommandation de la Commission, le gouverneur en conseil peut, par règlement, prévoir le sort des postes ou des personnes ou des catégories de postes ou de personnes qui tombent sous le coup d'une exemption accordée au titre de l'article 20.

C'est là où je voulais en venir. À l'heure actuelle, la présidente peut demander une exemption au gouverneur en conseil. On doit avoir une justification valable pour étendre la période d'emploi occasionnel au-delà de 90 jours. La présidente peut déjà exercer ce pouvoir, sauf qu'elle devra se justifier et recevoir l'approbation du gouverneur en conseil.

Hier, la présidente, Mme Barrados, a indiqué que c'était maintenant la façon de procéder. Nous ne lui avons pas demandé à quelle fréquence ce droit spécial était accordé.

Le président : Elle a dit que c'était rare.

Le sénateur Milne : Par contre, elle a parlé de chaque ministère.

Le sénateur Ringuette : Je maintiens mes réserves.

Mme Barrados peut déjà exercer ce pouvoir, dans des cas d'urgence ou des circonstances exceptionnelles, non seulement pour les employés d'Élections Canada, mais aussi pour tout autre

justification and it is approved by the Governor-in-Council. I think that tightens it more than by doing it by regulations for all the departments.

I, therefore, reiterate my desire that clause 40 and clause 41 not be approved by this committee.

Senator Milne: I intend to vote against both clauses 40 and 41. Had the president come in yesterday with some amendments that limited the application of these two particular clauses of the bill to Elections Canada and perhaps to Statistics Canada, and limited it and expanded it from 90 days, where it presently is, to the 165 days that she spoke about, rather than open-ended as these two clauses are, I would have supported that amendment. She did not do so, so I intend to vote against both of these clauses.

Senator Baker: Is it my understanding then that there is an indication for this committee that if these proposed sections are voted down now, that someone would be considering an amendment at third reading to reintroduce the power up to a limit of 165 days just for the Chief Electoral Officer?

Senator Milne: I will not do it. It may come from the government.

Senator Stratton: I am not speaking for the government here but I would think if you vote this down, they would obviously take a look at it.

Senator Joyal: On a point of order, this might be technical, but I am looking at my colleagues on the other side. If we vote down clauses 40 and 41, we will have to change the title of the bill, because the title of the bill refers to the Public Service Employment Act.

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Joyal: We have to be mindful of that to ensure that we will remain correct.

The Chairman: We can address it when we ask, "Shall the title carry?"

Senator Baker: Mr. Chairman, I remind you to keep in mind that if an amendment is put at third reading, you will have to reverse it.

The Chairman: Honourable senators, shall clause 40 carry? Agreed?

Some Hon. Senators: No.

The Chairman: Clause 40 is not carried, on division.

Senator Stratton: On division.

The Chairman: Shall clause 41 carry?

Some Hon. Senators: No.

The Chairman: Clause 41 is not carried, on division.

Senator Stratton: On division.

The Chairman: Shall clause 42 carry?

ministère ou organisme gouvernemental, pourvu que ce soit fondé et approuvé par le gouverneur en conseil. Je pense que cela vient davantage renforcer la loi que le fait d'intervenir au moyen d'un règlement pour tous les ministères.

Par conséquent, je réitère mon ferme souhait de rejeter les articles 40 et 41.

Le sénateur Milne : J'ai l'intention de voter aussi contre ces deux articles. Si, au lieu de demander des pouvoirs indéfinis, la présidente avait proposé hier des amendements visant à limiter l'application de ces deux articles concernant Élections Canada et peut-être Statistique Canada, ainsi qu'à étendre à 165 jours la période d'emploi occasionnel, contrairement aux 90 jours actuellement prévus dans la loi, j'aurais appuyé cet amendement. Comme elle ne l'a pas fait, j'ai l'intention de voter contre ces deux articles.

Le sénateur Baker : Si je comprends bien, si le comité rejette ces articles, quelqu'un pourrait, à l'étape de la troisième lecture, proposer un amendement visant à remettre la limite de 165 jours pour aider le directeur général des élections à bien s'acquitter de son mandat, n'est-ce pas?

Le sénateur Milne : Je ne le ferai pas. L'amendement viendra peut-être du gouvernement.

Le sénateur Stratton : Je ne veux pas préjuger de ce que fera le gouvernement, mais à mon avis, si vous votez contre ces articles, il se penchera évidemment là-dessus.

Le sénateur Joyal : J'invoque le Règlement. J'aimerais m'adresser à mes collègues d'en face concernant une question d'ordre technique. Si nous rejetons les articles 40 et 41, nous devons modifier le titre de la mesure législative, étant donné que celle-ci fait référence à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Le sénateur Andreychuk : Tout à fait.

Le sénateur Joyal : Nous devons être attentifs à cela afin que tout soit uniforme.

Le président : Nous y reviendrons au moment de l'adoption du titre.

Le sénateur Baker : Monsieur le président, je vous rappelle que si un amendement est proposé en troisième lecture, vous devrez le renverser.

Le président : Honorables sénateurs, l'article 40 est-il adopté?

Des voix : Non.

Le président : L'article 40 est rejeté, avec dissidence.

Le sénateur Stratton : Avec dissidence.

Le président : L'article 41 est-il adopté?

Des voix : Non.

Le président : L'article 41 est rejeté, avec dissidence.

Le sénateur Stratton : Avec dissidence.

Le président : L'article 42 est-il adopté?

[Translation]

Senator Nolin: I would like to move the following amendment. In the French version, line 9 on page 17, add the following:

42. (1) Sous réserve du paragraphe 554(1) de la Loi électorale du Canada, les articles 3, 6, 8 et 9, le [. . .]

Let me explain the reason for the amendment. If you have read the Elections Act, you will remember that it contains a general provision on the coming into force of amendments to the act and a period of two months is stipulated. To be sure that this section of the act cannot be applied to the case we are interested in, we prevent the possibility with this amendment.

[English]

Am I summarizing it properly?

Mr. McDougall: Yes.

Ms. Kim: Yes.

Senator Nolin: Good. Thank you.

The Chairman: Is there further discussion? Are honourable senators in favour of the amendment?

Some Hon. Senators: Agreed.

[Translation]

Senator Joyal: Can I ask Senator Nolin to repeat the number of the line he is referring to?

Senator Nolin: Line 9 on page 17.

Senator Joyal: Fine. I was following on the other side, so I apologize for interrupting.

Senator Nolin: We also have an amendment —

Senator Joyal: Yes, because it is line 9 in the English version. That is why I wanted to be sure.

Senator Nolin: I began by specifying “in the French version.”

[English]

The Chairman: Honourable senators, there is another proposed amendment to the clause before I call. It is from Elections Canada. Does everyone have it? Is someone proposing to move it?

Senator Joyal: Why do you not move it, Senator Nolin?

The Chairman: Let me tell people where we are. We are in clause 42 and Senator Nolin has moved an amendment, for which there is general agreement. I have not called for the clause yet because there is a second proposed amendment from Elections Canada and Senator Joyal has agreed to move it.

[Français]

Le sénateur Nolin : Je voudrais proposer l'amendement suivant. Dans la version française, à la ligne 9, à la page 17, par adjonction de ce qui suit :

42. (1) Sous réserve du paragraphe 554(1) de la Loi électorale du Canada, les articles 3, 6, 8 et 9, le [...]

Je vous explique la raison de cet amendement. Pour ceux d'entre vous qui avez lu la Loi électorale, vous vous souviendrez qu'il y a dans la Loi électorale une provision générale sur la mise en œuvre des amendements à la loi et que l'on y prévoit une période de deux mois. Pour nous assurer que cet article de la loi ne puisse être appliqué dans le cas qui nous intéresse, nous l'excluons par cet amendement.

[Traduction]

Ai-je fait un bon résumé?

M. McDougall : Oui.

Mme Kim : Oui.

Le sénateur Nolin : Bien. Merci.

Le président : Avez-vous autre chose à dire? Les honorables sénateurs sont-ils en faveur de cet amendement?

Des voix : Oui.

[Français]

Le sénateur Joyal : Je demanderais au sénateur Nolin de répéter le numéro de ligne auquel il a fait référence.

Le sénateur Nolin : La ligne 9 de la page 17.

Le sénateur Joyal : D'accord. Je suivais de l'autre côté, alors je m'excuse d'avoir émis cette réserve.

Le sénateur Nolin : On a aussi un amendement...

Le sénateur Joyal : Oui, parce que dans la version anglaise c'est la ligne 9. C'est la raison pour laquelle je voulais être sûr.

Le sénateur Nolin : J'ai débuté en précisant « dans la version française ».

[Traduction]

Le président : Honorables sénateurs, avant de passer au vote, nous devons examiner un autre amendement proposé par Elections Canada. Est-ce que tout le monde l'a reçu? Quelqu'un souhaite-t-il le proposer?

Le sénateur Joyal : Pourquoi ne le faites-vous pas, sénateur Nolin?

Le président : Permettez-moi de vous resituer un peu. Nous en sommes maintenant à l'article 42, et le sénateur Nolin a proposé un amendement sur lequel tout le monde s'entend. Je ne l'ai pas encore mis aux voix car Elections Canada a déposé un second amendement à cet article. Le sénateur Joyal a accepté de le proposer.

Senator Fraser: There are two amendments. Does Senator Joyal plan to wrap them up together or move them separately?

The Chairman: They are amendments to the same clause.

Senator Fraser: I ask because I have a question about the clause 42(2).

The Chairman: He is just about to move the second now.

[Translation]

Senator Joyal: I move that in clause 42 on page 17, the line be replaced as follows:

... 17 à 19, 28(i.1) et (i.2) et 34 entre en vigueur dix mois. . .

[English]

In the English version, line 23, clause 42(2) on page 17, is replaced by the following:

... 17 to 19, 28 (i.1) and (i.2) and 34 come into force 10 months. . .

Senator Fraser: This is a question and not an objection. It is a genuine question. Maybe our experts can answer it.

It is my understanding that the initial period of time was six months. I think I have this straight. It was then amended in the other place, in committee, to eight months. The Chief Electoral Officer is now asking for 10 months.

Why is this infinite expansion occurring?

Mr. McDougall: You are correct as to the history of it. It was six months and amended in the committee to be eight months because the members of that committee believed that additional time was required for the Chief Electoral Officer to implement those provisions. I gather that the testimony you have before you from the Chief Electoral Officer has to do with the time required for the transformation of their systems. Regarding the requirement for testing the changes that are made to their electronic data registry systems, he indicated yesterday that takes 10 months in order to perform and verify the changes.

Senator Fraser: I believe we have skipped over one of the Chief Electoral Officer's proposed amendments. This was the one I had a question about but we will have to go back.

The Chairman: Which one did we miss, Senator Fraser?

Senator Joyal: We missed line 9 on page 17. It is an amendment of the Chief Electoral Officer.

The Chairman: Do you want to move that, Senator Joyal?

Senator Joyal: Yes, line 9 on page 17, is replaced by the following:

... 10(2), sections 11, 12, 14 to 16, 20 to 27, 28 (f), (g), (h) and (i), 29 to 33 and. . .

Le sénateur Fraser : Nous sommes saisis de deux amendements. Le sénateur Joyal compte-t-il les proposer ensemble ou séparément?

Le président : Ce sont deux amendements visant à modifier le même article.

Le sénateur Fraser : Je vous le demande parce que j'ai une question concernant le paragraphe 42(2).

Le président : Il est sur le point de présenter le second amendement.

[Français]

Le sénateur Joyal : Je propose à l'article 42, la page 17 et remplacé par ce qui suit :

[...] 17 à 19, 28(i.1) et (i.2) et 34 entre en vigueur dix mois [...]

[Traduction]

Dans la version anglaise, la ligne 23, au paragraphe 42(2), page 17, est remplacée par ce qui suit :

[...]17 to 19, 28 (i.1) and (i.2) and 34 come into force 10 months [...]

Le sénateur Fraser : Il s'agit d'une question et non pas d'une objection. C'est vraiment une question à laquelle nos experts pourront peut-être répondre.

Si je comprends bien, et je ne crois pas me tromper, la période initiale était de six mois. On l'a ensuite étendue, à l'autre Chambre, à huit mois. Le directeur général des élections demande maintenant dix mois.

Pourquoi devrait-on accéder à sa demande?

M. McDougall : Vous avez raison concernant les faits. Les membres du comité ont étendu la période, qui était de six mois, à huit mois parce qu'ils estimaient que le directeur général des élections avait besoin de ce délai supplémentaire pour appliquer ces dispositions. Je crois savoir que le témoignage du directeur général des élections portait sur la période requise pour la transformation de leurs systèmes. Pour ce qui est de la nécessité de vérifier les changements apportés à leurs registres de données électroniques, il a indiqué hier que cela prenait dix mois pour mettre en œuvre les changements et les vérifier.

Le sénateur Fraser : Je crois que nous avons omis un des amendements proposés par le directeur général des élections. Nous devons revenir en arrière, car j'ai une question à ce sujet.

Le président : De quel amendement s'agit-il, sénateur Fraser?

Le sénateur Joyal : Dans la version anglaise, il s'agit de l'amendement à la ligne 9, page 17. Il a été proposé par le directeur général des élections.

Le président : Voulez-vous le proposer, sénateur Joyal?

Le sénateur Joyal : Bien sûr. Que la ligne 9, page 17, soit remplacée par ce qui suit :

[...] 10(2), sections 11, 12, 14 to 16, 20 to 27, 28(f), (g), (h) and (i), 29 to 23 and [...]

The Chairman: Would you do the French Senator Joyal?

Senator Joyal: Yes, certainly.

[Translation]

Line 11, page 17 is replaced by the following:

16, 20 à 27, 28 f), g), h) et i), 29 à 33 et 35 à 39 entre en vigueur deux [. . .]

[English]

The Chairman: Honourable senators, shall clause 42, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: In English and in French? Agreed.

Honourable senators, shall the title carry?

Some Hon. Senators: No.

Senator Joyal: I move that the title be amended by deleting, after the words “Election Act and the Public Service Employment Act”:

[Translation]

In French, I move that after the word “Canada”, the words “et la Loi sur l’emploi dans la fonction publique” be removed.

[English]

The Chairman: Is that agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, shall the title carry?

[Translation]

Senator Nolin: On division.

[English]

The Chairman: Shall carry, as amended, on division; is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the bill carry as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Does the committee wish to discuss appending observations to the report?

Some Hon. Senators: No.

Senator Fraser: Mr. Chairman, you will be explaining the reasons for the various amendments? If that is the case, we do not need to append written observations.

The Chairman: Senator Nolin is sponsor of the bill and he will probably do that in his speech.

Senator Fraser: I thought it was the committee chair who did it.

Le président : Souhaitez-vous proposer la version française, sénateur Joyal?

Le sénateur Joyal : Certainement.

[Français]

La ligne 11, page 17 est remplacé par ce qui suit :

16, 20 à 27, 28 f), g), h), et i), 29 à 33 et 35 à 39 entre en vigueur deux [...]

[Traduction]

Le président : Honorables sénateurs, l’article 42 est-il adopté?

Des voix : Oui.

Le président : Dans les deux langues? Adopté.

Honorables sénateurs, le titre est-il adopté?

Des voix : Non.

Le sénateur Joyal : Je propose que, dans la version anglaise, le titre soit modifié par suppression, après les mots « Election Act », de : « and the Public Service Employment Act ».

[Français]

En français, je propose qu’après le mot « Canada », les mots « et la Loi sur l’emploi dans la fonction publique » soient biffés.

[Traduction]

Le président : Êtes-vous d’accord, honorables sénateurs?

Des voix : Oui.

Le président : Honorables sénateurs, le titre est-il adopté?

[Français]

Le sénateur Nolin : Avec dissidence.

[Traduction]

Le président : Le titre modifié est-il adopté avec dissidence?

Des voix : Oui.

Le président : Le projet de loi modifié est-il adopté?

Des voix : Oui.

Le président : Le comité souhaite-t-il discuter des observations à joindre au rapport?

Des voix : Non.

Le sénateur Fraser : Monsieur le président, expliquerez-vous les raisons motivant les divers amendements? Si oui, il ne sera pas nécessaire que nous annexions les observations écrites.

Le président : Le sénateur Nolin est le parrain du projet de loi et en parlera dans son discours.

Le sénateur Fraser : Je croyais que c’était au président du comité de le faire.

Senator Nolin: We are amending so there will be a report.

The Chairman: Is it agreed that the bill be reported with amendments and without observations at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Milne: As soon as you can get it all put together.

The Chairman: As soon as it can be put together.

Honourable senators, if there is no other business to come before the committee at this time the meeting is adjourned.

The committee adjourned.

Le sénateur Nolin : Nous adoptons des amendements; il y aura donc un rapport.

Le président : Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport du projet de loi modifié, mais sans observation, au prochain jour de séance du Sénat?

Des voix : Oui.

Le sénateur Milne : Aussitôt que le projet de loi sera bien ficelé.

Le président : Dès que possible.

Honorables sénateurs, s'il n'y a plus d'autres points à l'ordre du jour, nous allons suspendre nos travaux.

La séance est levée.

Department of Justice Canada:

Raymond MacCallum, Counsel, Human Rights Law Section;

Doug Stoltz, Acting General Counsel, Headquarters Legislation
Section (Central Administration);

François La Fontaine, General Counsel, Headquarters Legislation
Section (Central Administration).

Département de la Justice Canada :

Raymond MacCallum, avocat, Section des droits de la personne;

Doug Stoltz, avocat général intérimaire, Section de la législation
(administration centrale);

François La Fontaine, avocat général, Section de la législation
(administration centrale).



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, May 30, 2007

Elections Canada:

Marc Mayrand, Chief Electoral Officer;
Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief
Legal Counsel;
Rennie Molnar, Senior Director, Operations, Register and
Geography.

Public Service Commission of Canada:

Maria Barrados, President;
Linda Gobeil, Senior Vice-President, Policy Branch;

Marie-Claude Turgeon, Acting General Counsel.

Thursday, May 31, 2007

Office of the Privy Council:

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House
Planning;
Natasha Kim, Senior Policy Advisor, Legislation and House
Planning.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le mercredi 30 mai 2007

Élections Canada :

Marc Mayrand, directeur général des élections;
Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections
et première conseillère juridique;
Rennie Molnar, directeur principal, Opérations, Registre
Géographie.

Commission de la fonction publique du Canada :

Maria Barrados, présidente;
Linda Gobeil, vice-présidente principale, Direction générale d
politiques;
Marie-Claude Turgeon, avocate générale par intérim.

Le jeudi 31 mai 2007

Bureau du Conseil privé :

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et
planification parlementaire;
Natasha Kim, conseillère principale en politiques, Législation
et planification parlementaire.

(Suite à la page précédente)





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Wednesday, June 6, 2007
Thursday, June 7, 2007

Le mercredi 6 juin 2007
Le jeudi 7 juin 2007

Issue No. 30

Fascicule n° 30

Eighth (final) meeting on:

Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867
(Senate tenure)

Huitième (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi S-4, Loi modifiant la
Loi constitutionnelle de 1867 (mandat des sénateurs)

First meeting on:

Bill C-18, An Act to amend certain Acts
in relation to DNA identification

Première réunion concernant :

Le projet de loi C-18, Loi modifiant certaines lois en
matière d'identification par les empreintes génétiques

APPEARING:

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada

COMPARAÎT :

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député,
ministre de la Justice et procureur général du Canada

INCLUDING:

THE THIRTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-4)

Y COMPRIS :

LE TREIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi S-4)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Bryden	* LeBreton, P.C.
Fraser	(or Comeau)
Hays, P.C.	Nolin
* Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
(or Tardif)	Stratton

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Moore substituted for that of the Honourable Senator Hays, P.C. (*June 4, 2007*).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Joyal P.C. (*June 5, 2007*).

The name of the Honourable Senator Rompkey, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*June 5, 2007*).

The name of the Honourable Senator Tkachuk substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*June 6, 2007*).

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Tkachuk (*June 7, 2007*).

The name of the Honourable Senator Joyal, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*June 7, 2007*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Rompkey, P.C. (*June 7, 2007*).

The name of the Honourable Senator Hays, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Moore (*June 7, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Bryden	* LeBreton, C.P.
Fraser	(ou Comeau)
Hays, C.P.	Nolin
* Hervieux-Payette, C.P.	Rivest
(ou Tardif)	Stratton

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Moore est substitué à celui de l'honorable sénateur Hays, C.P. (*le 4 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Joyal, C.P. (*le 5 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 5 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 6 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Tkachuk (*le 7 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Joyal, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, C.P. (*le 7 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey, C.P. (*le 7 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Hays, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 7 juin 2007*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, May 9, 2007:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Nolin, seconded by the Honourable Senator Stratton, for the second reading of Bill C-18, An Act to amend certain Acts in relation to DNA identification.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Oliver, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 9 mai 2007 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Nolin, appuyée par l'honorable sénateur Stratton, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-18, Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Oliver, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 6, 2007
(73)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:14 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Bryden, Fraser, Hervieux-Payette, P.C., Milne, Moore, Oliver, Robichaud, P.C., Rompkey, P.C., Stratton and Tkachuk (12).

Other senator present: The Honourable Senator Cowan (1).

In attendance: Margaret Young and Jack Stilborn, Principals, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 20, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 23.*)

WITNESS:

Department of Justice Canada:

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-4, to Amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure).

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that the preamble stand postponed.

It was agreed that clause 1 (short title) stand postponed.

The Chair asked whether clause 2 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill S-4 be amended in clause 2, on page 2, by replacing lines 8 to 16 with the following:

“29. (1) Subject to subsection (2), the place of a Senator in the Senate shall, subject to the provisions of this Act, be held for a term of fifteen years, and the term shall not be extended or renewed.

(2) The place of a Senator shall become vacant when the Senator attains the age of seventy-five years.

(3) Notwithstanding subsection (1) but subject to the provisions of this Act, the place of a Senator who is summoned to the Senate before the coming into force of the *Constitution Act, 2006 (Senate tenure)* shall continue to be held until the Senator attains the age of seventy-five years.”

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 6 juin 2007
(73)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 14, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Bryden, Fraser, Hervieux-Payette, C.P., Milne, Moore, Oliver, Robichaud, C.P., Rompkey, C.P., Stratton et Tkachuk (12).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Cowan (1).

Également présents : Margaret Young et Jack Stilborn, analystes principaux, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 février 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (mandat des sénateurs). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 23 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

Ministère de la Justice Canada :

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (mandat des sénateurs).

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude du préambule.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1 (titre abrégé).

La présidence demande si l'article 2 est adopté.

L'honorable sénateur Milne propose que l'article 2 du projet de loi S-4 soit modifié par substitution, aux lignes 8 à 13, page 2, de ce qui suit :

« 29. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et des autres dispositions de la présente loi, le mandat des sénateurs est de 15 ans; il ne peut être ni prolongé ni renouvelé.

(2) Le siège d'un sénateur devient vacant lorsque celui-ci atteint l'âge de 75 ans.

(3) Malgré le paragraphe (1), mais sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le mandat du sénateur appelé au Sénat avant l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 2007.

After debate, it was agreed to invite Warren J. Newman to sit at the table to answer questions during clause-by-clause consideration of Bill S-4. Mr. Newman answered questions from time to time.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C. that the motion in amendment be amended by replacing the words "2006" with the words "2007".

After debate, the question being put on the sub-amendment to the motion in amendment, it was adopted.

At 5:15 p.m. the committee suspended.

At 5:45 p.m. the committee resumed.

The committee resumed consideration of the question that the motion in amendment carry.

The question being put on the motion in amendment, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 2, as amended, carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that the preamble carry.

The Chair asked whether clause 1 (short title) shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Fraser that Bill S-4 be amended in clause 1 (short title), by replacing the words "2006" with the words "2007".

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 1 (short title), as amended, carry.

It was agreed that the title carry.

The Chair asked whether the bill, as amended, shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that the bill as amended carry with the following recommendation to be included in the committee's report:

That the bill, as amended, not be proceeded with at third reading until such time as the Supreme Court of Canada has ruled with respect to its constitutionality.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on the following recorded division:

YEAS: The Honourable Senators Baker P.C., Bryden, Fraser, Milne, Moore, Robichaud, P.C. and Romkey, P.C.—7.

NAYS: The Honourable Senators Andreychuk, Stratton and Tkachuk—3.

ABSTENTIONS: The Honourable Senator Hervieux-Payette—1.

It was agreed that the committee discuss the appending of observations to the report on the following recorded division:

YEAS: The Honourable Senators Baker P.C., Bryden, Fraser, Milne, Moore, Robichaud, P.C. and Romkey, P.C.—7.

NAYS: The Honourable Senators Andreychuk, Oliver, Stratton and Tkachuk—4.

Après débat, il est convenu d'inviter Warren J. Newman à se joindre à la table pour répondre aux questions dans le cadre de l'étude article par article du projet de loi S-4. M. Newman répond aux questions.

L'honorable sénateur Baker, C.P., propose que l'amendement soit modifié en remplaçant « 2006 » par « 2007 ».

Après débat, l'amendement à la motion modifiée, mis aux voix, est adopté.

À 17 h 15, la séance est interrompue.

À 17 h 45, la séance reprend.

Le comité reprend l'étude de la motion modifiée.

La motion modifiée, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 2 modifié.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter le préambule.

La présidence demande si l'article 1 (titre abrégé) est adopté.

L'honorable sénateur Fraser propose que l'article 1 (titre abrégé) du projet de loi S-4 soit modifié en remplaçant « 2006 » par « 2007 ».

La motion modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 1 (titre abrégé) modifié.

Il est convenu d'adopter le titre.

La présidence demande si le projet de loi modifié est adopté.

L'honorable sénateur Milne propose d'adopter le projet de loi modifié en intégrant la recommandation suivante au rapport du comité :

Que le projet de loi modifié ne soit pas lu une troisième fois tant que la Cour suprême du Canada ne se sera pas prononcée sur sa constitutionnalité.

Après débat, la motion est mise aux voix et adoptée à la suite du vote par appel nominal suivant :

POUR : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Bryden, Fraser, Milne, Moore, Robichaud, C.P., et Romkey, C.P.—7.

CONTRE : Les honorables sénateurs Andreychuk, Stratton et Tkachuk—3.

ABSTENTION : L'honorable sénateur Hervieux-Payette—1.

Il est convenu que le comité discute des observations à annexer au rapport à la suite du vote par appel nominal suivant :

POUR : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Bryden, Fraser, Milne, Moore, Robichaud, C.P. et Romkey, C.P.—7.

CONTRE : Les honorables sénateurs Andreychuk, Oliver, Stratton et Tkachuk—4.

ABSTENTIONS: Nil.

It was agreed that the committee continue in public to discuss draft observations.

After debate, it was agreed that the Chair report the bill, as amended, with a recommendation and observations on the following recorded division:

YEAS: The Honourable Senators Baker, P.C., Bryden, Fraser, Milne, Moore, Robichaud, P.C. and Romkey, P.C.—7.

NAYS: The Honourable Senators Andreychuk, Oliver, Stratton and Tkachuk—4.

ABSTENTIONS: Nil.

At 6:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 7, 2007
(74)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:56 a.m., in room 2, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Bryden, Fraser, Milne, Nolin, Rivest, Robichaud, P.C. and Stratton (9).

In attendance: Wade Riordan-Raaflaub and Robin Mackay, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 9, 2007, the committee began its consideration of Bill C-18, to amend certain Acts in relation to DNA identification

APPEARING:

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES:

Department of Justice Canada:

Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Office of the Judge Advocate General:

Lieutenant Colonel Jill Wry, Director of Law/Military Justice Policy and Research.

ABSTENTION : Aucune.

Il est convenu que le comité poursuive sa séance publique pour discuter des observations préliminaires.

Après débat, il est convenu que la présidence fasse rapport du projet de loi modifié assorti d'une recommandation et d'observations à la suite du vote par appel nominal suivant :

POUR : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Bryden, Fraser, Milne, Moore, Robichaud, C.P. et Romkey, C.P.—7.

CONTRE : Les honorables sénateurs Andreychuk, Oliver, Stratton et Tkachuk—4.

ABSTENTION : Aucune.

À 18 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 7 juin 2007
(74)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 56, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*vice-présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Bryden, Fraser, Milne, Nolin, Rivest, Robichaud, C.P., et Stratton (9).

Également présents : Wade Riordan-Raaflaub et Robin Mackay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 9 mai 2007, le comité entreprend son examen du projet de loi C-18, Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques.

COMPARAÎT :

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOINS :

Ministère de la Justice Canada :

Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

Cabinet du Juge-avocat général :

Lieutenant-colonel Jill Wry, directrice juridique, Justice militaire, politique et recherche.

Royal Canadian Mounted Police:

Joe Buckle, Director General, Forensic Science and Identification Services;

John Bowen, Director, Biology Services;

Isabelle Trudel, Officer in Charge, National DNA Data Bank;

Anne-Elizabeth Charland, Officer in Charge, Scientific Services.

The Deputy Chair made an opening statement.

Minister Nicholson made a statement and together with Mr. Yost and Lt. Col. Wry answered questions.

At 12:07 p.m., the committee suspended.

At 12:14 p.m., the committee resumed.

Mr. Buckle made a statement and together with Mr. Bowen, Ms. Trudel and Ms. Charland answered questions.

At 1:06 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Gendarmerie royale du Canada :

Joe Buckle, directeur général, Services des sciences judiciaires et de l'identité;

Joe Bowen, directeur, Services de biologie;

Isabelle Trudel, officier responsable, Banque nationale de données génétiques du Canada;

Anne-Elizabeth Charland, officier responsable, Services scientifiques.

La vice-présidente fait une déclaration.

Le ministre Nicholson fait une déclaration puis, aidé de M. Yost et du lieutenant-colonel Wry, répond aux questions.

À 12 h 7, la séance est interrompue.

À 12 h 14, la séance reprend.

M. Buckle fait une déclaration puis, aidé de M. Bowen, de Mme Trudel et de Mme Charland, répond aux questions.

À 13 h 6, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 12, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, February 20, 2007, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. Page 2, clause 1 (short title): Replace the word "2006" with the word:

"2007".

2. Page 2, clause 2: Replace lines 8 to 16 with the following:

"29. (1) Subject to subsection (2), the place of a Senator in the Senate shall, subject to the provisions of this Act, be held for a term of fifteen years, and the term shall not be extended or renewed.

(2) The place of a Senator shall become vacant when the Senator attains the age of seventy-five years.

(3) Notwithstanding subsection (1) but subject to the provisions of this Act, the place of a Senator who is summoned to the Senate before the coming into force of the Constitution Act, 2007 (Senate tenure) shall continue to be held until the Senator attains the age of seventy-five years."

and with the following recommendation:

"That the bill, as amended, not be proceeded with at third reading until such time as the Supreme Court of Canada has ruled with respect to its constitutionality. "

Attached as an appendix to this Report are the observations of your Committee on Bill S-4.

Respectfully submitted,

Le président,

DONALD H. OLIVER

Chair

(Appendix of the report appears following the evidence)

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 12 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 20 février 2007, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants :

1. Page 2, article 1 (titre abrégé) : Remplacer le mot « 2006 » avec le mot :

« 2007. ».

2. Page 2, article 2 : Remplacer les lignes 8 à 13 par ce qui suit :

« 29. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et des autres dispositions de la présente loi, le mandat des sénateurs est de quinze ans; il ne peut être ni prolongé, ni renouvelé.

(2) Le siège d'un sénateur devient vacant lorsque celui-ci atteint l'âge de soixante-quinze ans.

(3) Malgré le paragraphe (1), mais sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le mandat du sénateur appelé au Sénat avant l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 2007 ».

et avec la recommandation suivante :

« Que le projet de loi, tel qu'amendé, ne soit pas lu une troisième fois tant que la Cour suprême du Canada ne se sera pas prononcée sur sa constitutionnalité. ».

Ont été jointes en annexe au présent rapport les observations de votre Comité sur le projet de loi S-4.

Respectueusement soumis,

(L'annexe du rapport paraît après les témoignages)

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 6, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), met this day at 4:14 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, welcome. We are here today to conduct our clause-by-clause examination of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure).

Bill S-4 was introduced in the Senate on May 30, 2006. The Special Committee on Senate Reform was created by the Senate on June 21, 2006, to study the subject matter of the bill. That committee heard from 26 witnesses and sat for close to 30 hours, holding public hearings with many recognized experts on the issues of Senate reform. Among these witnesses was the Prime Minister of Canada, who appeared on September 7, 2006, and described this bill as proposing “a modest but positive reform” for the Senate. This committee had the benefit of utilizing all the evidence gathered by the special committee, including the final report, all expert testimony and submissions and the input from provincial officials who chose to participate in the deliberations. At my request, this information was distributed to members of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs when we began our examination of Bill S-4.

This committee began its study of the bill on March 21, 2007. We have heard from 21 witnesses and we have sat for more than 15 hours to hear experts from across Canada as well as some colleagues from the United Kingdom. All members of the Legal Committee were given the opportunity to contribute to the list of renowned Canadians that appeared before us. The result was a lively exchange of ideas that provided senators and Canadians with the wide breadth of opinions on the place that this institution holds in Parliament today.

When a bill is the subject matter of a bill being considered by a Senate committee, in which a province or territory has a special interest, the province or territory should be invited by the committee to make written or verbal representations to the committee. In keeping with that understanding, on March 13, 2007, I wrote to each province and territory to allow them the opportunity to address this committee on Bill S-4. We received responses in due course from Saskatchewan and New Brunswick. Those letters were circulated to all committee members for their consideration.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 6 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), se réunit aujourd’hui, à 16 h 14, pour en faire l’étude article par article.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, soyez les bienvenus. Nous sommes ici aujourd’hui pour procéder à l’étude article par article du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs).

Le projet de loi S-4 a été déposé au Sénat le 30 mai 2006. Le 21 juin 2006, le Sénat a créé le Comité spécial sur la réforme du Sénat pour étudier la teneur de cette mesure législative. Le comité a entendu 26 témoins et siégé près de 30 heures, tenant des audiences publiques auxquelles ont participé de nombreux experts de renom, spécialistes des questions entourant la réforme du Sénat. Parmi ces témoins, il y a le premier ministre du Canada, qui a comparu le 7 septembre 2006 et a déclaré que ce projet de loi proposait une « réforme modeste, mais positive » du Sénat. Le comité a eu l’avantage d’utiliser tous les témoignages recueillis par le comité spécial, dont le rapport final, toutes les déclarations des experts et les mémoires déposés ainsi que les commentaires formulés par les fonctionnaires provinciaux qui ont accepté de participer à cet exercice. À ma demande, toute cette information a été distribuée aux membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles lorsque nous avons entrepris notre examen du projet de loi S-4.

Le comité a commencé à étudier la mesure législative le 21 mars 2007. Nous avons entendu 21 témoins et siégé plus de 15 heures pour recueillir les témoignages de spécialistes de partout au Canada ainsi que de quelques-uns de nos homologues britanniques. Tous les membres du Comité des affaires juridiques ont eu la possibilité de proposer des noms à ajouter sur la liste des Canadiens émérites qui ont comparu devant nous. Il en a résulté un échange bouillonnant d’idées qui ont permis aux sénateurs et à la population canadienne de connaître toutes les opinions possibles sur la place qu’occupe cette institution au sein du Parlement aujourd’hui.

Lorsqu’une mesure législative devient l’élément constitutif d’un projet de loi examiné par un comité du Sénat dans lequel une province ou un territoire a un intérêt particulier, il convient d’inviter cette province ou ce territoire à donner son point de vue devant les membres du comité, que ce soit par écrit ou oralement. C’est la raison pour laquelle le 13 mars 2007, j’ai écrit aux représentants de chaque province et territoire pour leur offrir la possibilité de s’exprimer devant nous au sujet du projet de loi S-4. Nous avons reçu des réponses de la Saskatchewan et du Nouveau-Brunswick. Ces lettres ont été remises à tous les membres du comité à titre indicatif.

At our last meeting on Bill S-4, on May 9, 2007, the committee agreed to correspond a second time with the provinces to seek out additional commentary and request that the provinces respond no later than May 31, 2007. This third appeal to the provinces for their opinion on Bill S-4 elicited responses from Saskatchewan, British Columbia, Nunavut, Ontario, Quebec and, most recently, Newfoundland and Labrador. Professor Peter Hogg, no stranger to the work of this committee, also provided his analysis of these most recent contributions from the provinces. As was discussed at our last meeting on Bill S-4, those responses were distributed to all committee members without delay.

In the *Rules of the Senate*, rule 90 states:

A standing committee shall be empowered to inquire into and report upon such matters as are referred to it from time to time by the Senate. . . .

Further, rule 98 states:

The committee to which a bill has been referred shall report the bill to the Senate.

I remind honourable senators, some of whom are not regular members of this committee, that a consensus was reached during our last meeting on May 9 to seek out for a second time the commentary from the provinces and territories and, subsequent to that, we would conduct our clause-by-clause examination on Wednesday, June 6, 2007, "for certain."

We have reached the end of our inquiry on Bill S-4 and thus, to fulfil our mandate and in keeping with the consensus reached on May 9, the time has come for the committee to proceed to clause-by-clause consideration of the bill.

First, I remind honourable senators of a number of procedural points with respect to amendments to bills. I reviewed these points at the last meeting but some people were not here. Those who have heard them before, please bear with me: They will not take long.

This is a short bill with few clauses. However, as we have all seen, numerous elements to this bill may be open for discussion.

In terms of the mechanics of the process, I remind senators that, when more than one amendment is moved in a clause, Beauchesne's, 6th Edition, citation 697(2) states:

Amendments should be proposed in the order of the lines of a clause.

Similarly, Marleau-Montpetit, at page 653, states:

Amendments should be proposed following the order of the text to be amended.

Lors de notre dernière réunion concernant le projet de loi S-4, le 9 mai 2007, le comité a convenu d'envoyer une seconde lettre aux provinces pour obtenir d'autres commentaires avant le 31 mai 2007. Suite à ce troisième appel, nous avons obtenu les réponses de la Saskatchewan, de la Colombie-Britannique, du Nunavut, de l'Ontario, du Québec et, dernièrement, de Terre-Neuve-et-Labrador. M. Peter Hogg, qui n'est nullement étranger aux travaux de ce comité, a également fourni son analyse des plus récentes observations des provinces. Comme on en a discuté lors de notre dernière rencontre sur cette question, toutes les réponses ont été transmises immédiatement à l'ensemble des membres du comité.

L'article 90 du *Règlement du Sénat* stipule :

Qu'un comité permanent est autorisé à faire enquête et rapport sur toute question que le Sénat lui soumet de temps à autre...

Ensuite, l'article 98 dispose :

Que le comité chargé d'examiner un projet de loi doit en faire rapport au Sénat.

Je rappelle aux honorables sénateurs, dont certains ne sont pas membres réguliers de ce comité, que nous sommes parvenus à un consensus, lors de notre dernière réunion du 9 mai, afin de demander pour la deuxième fois la rétroaction des provinces et territoires. Après cela, il a été convenu que nous procéderions une bonne fois pour toutes à l'étude article par article le mercredi 6 juin 2007, soit aujourd'hui même.

Nous sommes arrivés au terme de notre enquête concernant le projet de loi S-4. Par conséquent, pour nous conformer à notre mandat et respecter l'engagement que nous avons pris le 9 mai, le moment est venu pour le comité de passer à l'étude article par article de cette mesure législative.

Tout d'abord, je tiens à rappeler aux honorables sénateurs un certain nombre de points de procédure concernant les amendements aux projets de loi. J'ai revu ces points à la dernière séance, mais certains d'entre vous n'étaient pas présents. Je demande à ceux qui les connaissent déjà d'être patients; cela ne devrait pas prendre beaucoup de temps.

Nous sommes saisis d'un projet de loi court comportant quelques articles. Toutefois, comme nous l'avons tous vu, de nombreux éléments de cette mesure législative peuvent faire l'objet de discussions.

En ce qui concerne la procédure, je tiens à rappeler aux sénateurs que lorsque l'on propose de faire plus d'un amendement à un article, la citation 697(2) de la sixième édition du Beauchesne dispose que :

Les amendements doivent être proposés suivant l'ordre des lignes du texte à modifier.

En outre, il est aussi stipulé, à la page 653 du Marleau-Montpetit, que :

Les amendements doivent être proposés dans un ordre qui suit le texte à modifier.

Therefore, before we take up an amendment in a clause, I will verify whether any senators had intended to move an amendment that might affect a line earlier in that clause. If senators intend to move an earlier amendment, they will be given the priority to do so. If a senator is opposed to an entire clause, I remind senators that, in committee, the proper process is not to move a motion to delete the entire clause but, rather, to vote against the clause standing as part of the bill. On this matter, I refer senators to Beauchesne's, 6th Edition, citation 698(6), which states:

An amendment to delete a clause is not in order, as the proper course is to vote against the clause standing part of the bill.

Similarly, Marleau and Montpetit, at page 656, states that:

An amendment is out of order if it simply attempts to delete a clause, since in that case all that needs to be done is to vote against the adoption of the clause in question.

If members ever have any questions about process or the propriety of anything going on, they can raise a point of order. The chair will listen to the argument, decide when there has been sufficient discussion of the matter and then make a ruling. The committee is, of course, the ultimate master of its business within the bounds set out by the Senate, and a ruling can be appealed to the full committee by asking whether the ruling shall be sustained.

As chair, I will do my utmost to ensure that all honourable senators wishing to speak have an opportunity to do so. For this, however, I will depend upon your cooperation, and I ask that you think of other senators and keep your remarks on the point as brief as possible.

Finally, I wish to remind honourable senators that if there is ever any uncertainty as to the results of a voice vote or show of hands, the cleanest route is to request a roll call vote, which provides clear results. The clerk, of course, would do the roll call. Senators are aware that any tied vote negates the motion in question.

Honourable senators, is it agreed that an audio recording and transcript be made for this meeting for consultation by the research analysts and committee members?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, shall we now go clause-by-clause on this bill?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Milne: Honourable senators, since our side has lengthy observations that we hope will be appended to the bill, we suggest that I table these observations now, at the earliest possible opportunity.

The Chairman: Is that agreed, honourable senators?

Some Hon. Senators: Yes.

Senator Andreychuk: No.

Par conséquent, avant que nous n'examinions un amendement à un article, je vérifierai si les sénateurs avaient l'intention de proposer un changement ayant une incidence sur une ligne précédente dans l'article en question. Si c'est le cas, ils auront la priorité. Sachez que si un sénateur s'oppose à l'adoption d'un article en entier, la procédure normale en comité n'est pas d'adopter une motion pour supprimer un article au complet, mais plutôt de voter contre le maintien de l'article dans la mesure législative. À ce propos, je vous renvoie à la citation 698(6) de la sixième édition du Beauchesne, qui dit :

S'il ne vise qu'à supprimer un article, puisqu'il suffit dans ce cas de voter contre l'article en question.

Par ailleurs, à la page 656, le Marleau-Montpetit dispose également que :

Un amendement est irrecevable s'il ne vise qu'à supprimer un article, puisqu'il suffit dans ce cas de voter contre l'adoption de l'article en question.

Si les membres ont des questions concernant la procédure ou le bien-fondé de certaines interventions, ils peuvent faire un rappel au Règlement. Le président les écouterait et déterminerait s'il y a eu suffisamment de discussions sur le sujet, puis il se prononcerait. Le comité est, bien sûr, ultimement maître de ses travaux dans les limites fixées par le Sénat, et une décision du président peut être contestée par l'ensemble des membres.

En tant que président, je ferai tout ce qui est en mon pouvoir pour que tous les sénateurs qui souhaitent intervenir puissent le faire. À cet égard, toutefois, je sollicite votre collaboration et vous demanderais de penser à vos collègues en essayant d'être aussi brefs que possible dans la formulation de vos remarques.

Enfin, je tiens à rappeler aux honorables sénateurs que s'il y a quelque doute que ce soit concernant les résultats d'un vote par oui ou par non ou à main levée, la solution la plus simple consiste à tenir un vote par appel nominal, afin que les résultats soient clairs. C'est bien sûr le greffier qui organisera le vote. Les sénateurs savent évidemment qu'en cas d'égalité des voix, la motion sera rejetée.

Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que les délibérations de cette séance soient enregistrées et retranscrites pour être consultées par les analystes et les membres du comité?

Des voix : Oui.

Le président : Honorables sénateurs, pouvons-nous maintenant procéder à l'étude article par article du projet de loi?

Des voix : Oui.

Le sénateur Milne : Honorables sénateurs, étant donné que nos observations sont longues — et nous espérons qu'elles seront jointes au projet de loi —, nous proposons de les déposer maintenant.

Le président : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : Oui.

Le sénateur Andreychuk : Non.

Senator Tkachuk: No.

Senator Andreychuk: We have been through this once before. If we are to do that, I will put on the record that you have the majority: You can outvote us again. This clause-by-clause consideration appears to be a repeat of Bill C-2 when, in fact, we have a history of observations in the Senate but those observations have been rather informally put there.

As a ruling by His Honour in 2002 said, observations do not form part of the report and should not deal with the clauses in the bill. They are simply issues that the entire committee wishes to bring to the attention of the Senate, the government or a ministry. However, they were never intended to be part of the debate or to — if I may put it an inelegant way — score points, one party against the other.

In Bill C-2 we violated that ruling, I thought, fundamentally. We had 49 pages of observations on a clause-by-clause consideration. We asked that observations not be appended at that time. We were outvoted and they were appended. As you well know, there is no ability to put in minority reports.

If this consideration will be the majority's will again, I find it very, very strange. Every other committee — and particularly the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs — has painfully gone through the bills and voting. Then we have turned to each other and asked, "Do we have any observations that we would all like to agree to?" We discuss the observations and leave it to the steering committee to draft them. Sometimes we allow the steering committee to file them if we are in a hurry, and sometimes they come back to the committee.

However, to have observations come from one side or the other — I hoped that precedent of Bill C-2 was an aberration and would not be a continuum of the will of a majority against a minority.

Senator Baker: I wonder if Senator Andreychuk would agree, then, that observations, as she says, are put informally; that what Senator Milne has said was that this side has observations — those were her exact words — and that there is nothing precluding the acceptance of those observations by the committee, as she proposed them a few moments ago.

Senator Milne: As I said, tabling them was a courtesy to the members on the other side here at the table. If you do not want to see them until after we have completed clause-by-clause consideration and we ask about observations, then we will not distribute them now. However, I wanted to distribute them now, as early as possible, to give you a chance to at least look at them.

Senator Tkachuk: If you have amendments to make, it seems to me rather strange that you have observations to table before a bill is amended. If you have problems with the bill, perhaps you could make amendments to fix those problems.

Le sénateur Tkachuk : Non.

Le sénateur Andreychuk : Nous en avons déjà parlé. Si c'est ce que nous entendons faire, je tiens à ce qu'il soit inscrit au procès-verbal que vous avez la majorité : vous pouvez nous renverser encore. Cet examen article par article semble être une répétition du projet de loi C-2 qui, en fait, avait fait l'objet de maintes observations au Sénat, mais ces observations avaient été déposées de manière informelle.

Conformément à une décision rendue par Son Honneur en 2002, lesdites observations ne font pas partie du rapport et ne devraient pas porter sur les articles du projet de loi. Ce sont simplement des questions que le comité dans son ensemble souhaite porter à l'attention du Sénat, du gouvernement ou d'un ministère. Toutefois, en aucun cas elles n'étaient censées faire l'objet d'un débat ou — disons les choses telles qu'elles sont — favoriser un parti au détriment de l'autre.

Dans le projet de loi C-2, nous sommes allés à l'encontre de cette décision. Nous avons rédigé 49 pages d'observations dans le cadre de l'étude article par article et nous avons demandé, à l'époque, qu'elles ne soient pas jointes au rapport. Nous étions en minorité, et elles ont quand même été annexées. Comme vous le savez, il n'est pas possible de présenter des rapports minoritaires.

Si c'est toujours ce que veut la majorité, c'est très étrange. Tous les autres comités — et particulièrement le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles — ont eu toutes les peines du monde à étudier les projets de loi et à les adopter. Nous nous sommes ensuite demandé s'il n'y avait pas des observations qui feraient l'unanimité. Nous en avons discuté et laissé le soin au comité directeur de les rédiger. Lorsque nous disposons de peu de temps, il arrive parfois que nous demandions au comité directeur de s'en occuper, sinon elles nous reviennent.

Cependant, peu importe que les observations viennent d'un côté ou de l'autre — j'espérais que le précédent créé avec le projet de loi C-2 ne soit qu'une aberration de façon à ce que la majorité n'impose plus sa volonté à la minorité.

Le sénateur Baker : Je me demande si le sénateur Andreychuk serait d'accord, à ce moment-là, pour que les observations, comme elle dit, soient présentées de façon non officielle, car comme l'a indiqué précisément le sénateur Milne, les membres de ce côté-ci du comité ont des observations et rien n'empêche le comité de les accepter, étant donné qu'elle vient tout juste de les proposer.

Le sénateur Milne : Comme je l'ai dit, en les déposant, nous faisons preuve de courtoisie envers les membres d'en face. Si vous ne voulez pas voir ces observations avant la fin de l'étude article par article et que nous avons des questions à leur sujet, il sera trop tard pour les donner à tout le monde. Voilà pourquoi j'aurais aimé vous les distribuer le plus tôt possible pour vous donner au moins l'occasion d'y jeter un coup d'œil.

Le sénateur Tkachuk : Si vous avez des modifications à apporter, je trouve plutôt étrange vous ayez des observations à déposer avant même que le projet de loi ne soit modifié. Si vous avez des réserves quant à cette mesure législative, vous pourriez peut-être proposer des changements à cet effet.

Senator Milne: All right. I will do it at the appropriate time.

Senator Tkachuk: That is good.

The Chairman: Honourable senators, is it agreed that the committee now proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure)?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the preamble stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Milne: How about the title?

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1, short title, stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 2 carry?

Senator Tkachuk: Agreed.

Senator Milne: Honourable senators, I have an amendment to clause 2, which I believe we can distribute to everyone.

The Chairman: Can you wait for two minutes until we have it?

Senator Milne: Surely.

The Chairman: Are there copies for everyone?

Senator Milne: Yes; it is a short amendment, too.

The Chairman: Senator Milne, you have the floor.

Senator Milne: I move that Bill S-4 be amended in clause 2 on page 2, by replacing lines 8 to 16 with the following:

29 (1) Subject to subsection (2), the place of a senator in the Senate shall, subject to the provisions of this act, be held for a term of 15 years, and the term shall not be extended or renewed.

(2) The place of a senator shall become vacant when the senator attains the age of 75 years.

(3) Notwithstanding subsection (1), but subject to the provisions of this act, the place of a senator who is summoned to the Senate before the coming into force of the Constitution Act, 2006 (Senate tenure) shall continue to be held until a senator attains the age of 75 years.

The Chairman: Discussion, honourable senators, or debate?

Senator Tkachuk: I do not think Senator Milne wants to, but perhaps she could explain the reasons behind her amendments. If she does not want to do that, then perhaps we could reserve the right to debate this issue.

Le sénateur Milne : D'accord, je le ferai au moment opportun.

Le sénateur Tkachuk : Très bien.

Le président : Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que le comité procède maintenant à l'étude article par article du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)?

Des voix : Oui.

Le président : L'étude du préambule est-elle reportée?

Des voix : Oui.

Le sénateur Milne : Qu'en est-il du titre?

Le président : L'étude du titre est-elle reportée?

Des voix : Oui.

Le président : L'étude de l'article 1, qui contient le titre abrégé, est-elle reportée?

Des voix : Oui.

Le président : L'article 2 est-il adopté?

Le sénateur Tkachuk : Oui.

Le sénateur Milne : Honorables sénateurs, j'aimerais apporter une modification à l'article 2. Je crois qu'on pourrait vous en distribuer une copie.

Le président : Pouvez-vous attendre un instant que nous l'ayons entre les mains?

Le sénateur Milne : Certainement.

Le président : Y a-t-il des copies pour tout le monde?

Le sénateur Milne : Oui; et je dois dire qu'il s'agit d'une petite modification.

Le président : Sénateur Milne, vous avez la parole.

Le sénateur Milne : Je propose que le projet de loi S-4 soit modifié, à l'article 2, page 2, par substitution, aux lignes 8 à 12, de ce qui suit :

29(1) Sous réserve du paragraphe (2) et des autres dispositions de la présente loi, le mandat des sénateurs est de 15 ans; il ne peut être ni prolongé, ni renouvelé.

(2) Le siège d'un sénateur devient vacant lorsque celui-ci atteint l'âge de 75 ans.

(3) Malgré le paragraphe (1), mais sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le mandat du sénateur appelé au Sénat avant l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 2007.

Le président : Honorables sénateurs, souhaitez-vous en discuter?

Le sénateur Tkachuk : Je ne crois pas que le sénateur Milne veuille, mais peut-être pourrait-elle nous expliquer ses modifications. Sinon, nous pourrions nous réserver le droit de débattre de la question ultérieurement.

Why not go ahead, Senator Milne, and tell us that?

Senator Milne: I moved the amendment because the preponderance of the evidence before this committee was clearly that eight years is far too short. The only other term that was mentioned by anyone was from the House of Lords, which has several times debated a term of 15 years. It was also clearly in evidence before the committee that any attempt to extend or to renew the term would severely limit the independence of senators, because then they would be trying to get themselves reappointed.

The amendment also continues the present retirement age of 75 years, which, again, was clear in the evidence before the committee. It also grandfathered the present senators, and the term "grandfathers" is probably appropriate.

Senator Stratton: I think you recall throughout the hearings on this bill — it will collect a pension before we do — that the Prime Minister had offered an alternative, if we did not like the eight-year term. The suggestion on our side was that he would be open to something like 10 years, but 15, no.

Senator Bryden: I do not have much to add. The 15 years is a significant reduction.

Senator Stratton: From 45?

Senator Bryden: Yes, because it is down by two-thirds. It was chosen also on some of the evidence that we had that the average period of time that a senator serves in the Senate is 12 to 14 years. It is in keeping with the practice.

Discussions have been going on in Britain now for the last 10 years, debating how to reform the House of Lords. The government of Great Britain has approved a 15-year term if indeed they can decide whether they want an appointed or elected house. The rationale that was given to us was that the European Parliament has people elected for a maximum term of five years three times. That is 15 years but no longer than a five-year term. That is not dissimilar to the situation we have, as far as terms for the House of Commons. Our maximum term is not to exceed five years. We thought that it would make sense if we had a five-year term and, since this is a chamber of sober second thought and we would like to encourage people of experience and so on to come here, that 15 years non-renewable would give some level of independence.

One major concern that came before us was that a shorter period of time would put into question whether the bill would meet the tests of the *Upper House* case, where the Supreme Court of Canada said, it may be that there is a reduction of term that does not impede the independence. When asked by that reference what would be a proper term, their reply was, "Bring us a number and we will answer the question."

Therefore, the evidence was clear, and other people were here most of the time. Senator Andreychuk was here as much as I was. As we know, there was concern that a shorter term could allow

Pourquoi ne nous donneriez-vous pas des explications, sénateur Milne?

Le sénateur Milne : J'ai proposé cette modification parce que la majorité des témoins qui ont comparu devant ce comité estiment qu'un mandat de huit ans est beaucoup trop court. Ensuite, la possibilité d'avoir un mandat de 15 ans a été débattue plusieurs fois à la Chambre des lords. En outre, il était évident que toute tentative visant à renouveler un mandat ou à en prolonger la durée limiterait sérieusement l'indépendance des sénateurs, parce que ceux-ci voudraient être reconduits dans leurs fonctions.

Toujours selon les témoignages recueillis, on veut maintenir l'âge de la retraite à 75 ans. Compte tenu de la clause grand-père — et on ne pourrait pas mieux dire —, les sénateurs siégeant déjà au Sénat pourront y demeurer jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 75 ans.

Le sénateur Stratton : Si vous vous rappelez bien, au cours des délibérations entourant ce projet de loi — qui sera bientôt plus vieux que nous —, le premier ministre avait parlé d'une autre solution, au cas où nous nous opposerions au mandat de huit ans. De notre côté, nous avons indiqué qu'il accepterait d'étendre la durée du mandat à 10 ans, mais pas à 15 ans.

Le sénateur Bryden : Je n'ai pas grand-chose à dire, sinon qu'un mandat de 15 ans constitue une réduction considérable.

Le sénateur Stratton : Par rapport à 45 ans?

Le sénateur Bryden : Oui, parce qu'on se trouve à réduire de deux tiers la durée du mandat. De plus, certains témoins ont déclaré que les sénateurs siégeaient en moyenne de 12 à 14 ans. Nous voulions être conformes à la pratique.

Au Royaume-Uni, on discute beaucoup depuis 10 ans de la réforme de la Chambre des lords. Le gouvernement britannique a approuvé un mandat de 15 ans, pourvu qu'il puisse décider d'avoir une Chambre nommée ou élue. Ce qu'on nous a donné comme prétexte, c'était que le Parlement européen élisait des députés pour un mandat d'au plus cinq ans qui pouvait être reconduit trois fois. Cela correspond donc à 15 ans au total, mais à un mandat d'une durée cinq ans. Cette situation ressemble à celle de la Chambre des communes. Les députés sont nommés pour un mandat maximal de cinq ans. Nous trouvions logique d'avoir un mandat de cinq ans et, étant donné que nous sommes une Chambre de second examen objectif et que nous encourageons notamment les gens d'expérience à venir siéger, nous estimions qu'un mandat de 15 ans non renouvelable nous conférerait une certaine indépendance.

Ce qui nous préoccupait le plus, c'était qu'une durée plus courte nous amène à nous demander si le projet de loi respecte les critères du renvoi à la Chambre haute, car la Cour suprême du Canada a déclaré que la réduction de la durée d'un mandat ne devait pas nuire à l'indépendance. En faisant référence à cette décision, lorsqu'on a demandé quelle serait la durée appropriée, on nous a répondu : « donnez-nous un chiffre et nous vous répondrons ».

Par conséquent, les témoignages étaient clairs, et le sénateur Andreychuk et moi-même, comme d'autres personnes ayant assisté à presque toutes les séances, peuvent l'attester. Comme

the prime minister, if the prime minister had two mandates of majority government, to replace all the Senate with the prime minister's own appointments.

It is an attempt to show that the Senate is prepared to discuss and seriously address the issue of Senate reform, but without violating the rules that it shall not affect the substantive position of the Senate, and absolutely not affect the thorough independence of senators. That is some of the rationale for that term being chosen.

The Chairman: Honourable senators, I have a number of other senators on my list who wish to join the debate. Before so doing, a person from the Department of Justice is here who has had a look at the language of this amendment and would like to come to the table to comment on a couple of the words. Is it agreed that Warren Newman can come to the table?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Baker: As a point of order, Mr. Chairman, is the chair suggesting that we hear from the departmental representative first? I imagine that would be the best thing, would it not, prior to everyone commenting on it?

The Chairman: He will comment on a few words on this amendment, and the honourable senators who wish to speak may take those comments into consideration when they make their amendments.

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice Canada: Thank you, honourable senators, for your indulgence. I have had a quick look at this amendment. I am here simply as an official, and my comments are at the technical level. I am completely neutral on the substantive advantages or disadvantages of this particular amendment.

We discussed the possibility of amendments at the technical level with our drafters, because this amendment is a constitutional amendment and we all want to be sure that we have the wording as optimally precise as possible in the circumstances. I might suggest something, not that you must adopt it, but I will put this on the table and leave it with the clerk.

In your proposed motion, you have three clauses or subclauses. We had proposed internally something along these lines, and I will read it: "Subject to subsection (2) and sections 30 and 31" — which you have now replaced with, "subject to the provisions of this act," which is a broader encompassing of this provision — "a person summoned to the Senate after the coming into the force of the Constitution Act, 2007," — and we would suggest we change the date to 2007 — "(Senate tenure) shall hold a place in the Senate for not more than one term of . . ." — we were prudent and said nine years, given what the Prime Minister had indicated. Then our second draft clause would say, "A Senator ceases to hold a place in the Senate on attaining the age of seventy-five years."

nous le savons tous, on s'inquiète du fait qu'un mandat plus court permette au premier ministre, si celui-ci avait un gouvernement majoritaire lors d'un deuxième mandat, de remplacer tous les sénateurs par d'autres qu'il nommerait lui-même.

C'est donc vous dire que le Sénat est prêt à discuter et à traiter sérieusement de la question de la réforme du Sénat, sans pour autant enfreindre les règles, c'est-à-dire sans compromettre la position du Sénat ni l'indépendance des sénateurs. C'est un peu la raison pour laquelle nous avons choisi cette durée.

Le président : Chers collègues, il y a plusieurs autres sénateurs qui souhaitent participer au débat. Toutefois, il y a ici un représentant du ministère de la Justice qui a examiné le libellé de l'amendement et qui désire le commenter. Acceptez-vous d'entendre ce qu'a à dire M. Warren Newman?

Des voix : Oui.

Le sénateur Baker : Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Est-ce que la présidence propose que nous entendions d'abord le représentant du ministère? J'imagine que ce serait la meilleure chose à faire, n'est-ce pas, avant que tout le monde n'expose ses vues là-dessus?

Le président : Il va dire quelques mots au sujet du libellé. Les sénateurs qui souhaitent prendre la parole pourront tenir compte de ses commentaires au moment de présenter leurs amendements.

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice Canada : Merci, honorables sénateurs, de votre indulgence. J'ai jeté un coup d'œil à l'amendement. Je suis ici en tant que fonctionnaire, et mes commentaires sont plutôt d'ordre technique. Je ne compte pas me prononcer sur les avantages ou les inconvénients intrinsèques que présente cet amendement.

Nous avons discuté, avec les rédacteurs, de la possibilité d'apporter des amendements de forme, car il est question ici d'une modification constitutionnelle, d'où la nécessité de s'assurer, dans les circonstances, que le libellé est le plus précis possible. Il se peut que je propose quelque chose, non pas que vous soyez obligés de l'adopter, mais je vais déposer le texte auprès du greffier.

Vous citez, dans votre motion, trois articles ou paragraphes. Nous avons proposé, à l'interne, un amendement qui disait à peu près ceci : « Sous réserve du paragraphe (2) et des articles 30 et 31 » — que vous avez remplacé par « et des autres dispositions de la présente loi », qui a une portée plus vaste — « le mandat des sénateurs nommés après l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 2007 » — et il faut remplacer 2006 par 2007 — « (durée du mandat des sénateurs) est de neuf ans et il n'est pas renouvelable. » — nous avons été prudents et limité la durée à neuf ans, compte tenu de ce qu'avait dit le premier ministre. Le deuxième paragraphe se lisait comme suit, « Le mandat de tout sénateur expire lorsque celui-ci atteint l'âge de 75 ans. »

In French, it is:

[Translation]

Subject to subsection (2) and sections 30 and 31, a person summoned to the Senate after the coming into force of the Constitution Act, 2007 (Senate tenure) shall hold a place in the Senate for not more than one term of nine years.

The second clause states that a Senator ceases to hold a place in the Senate on attaining the age of seventy-five years.

[English]

It is substantially the same as your amendment, only a shorter version.

Senator Baker: As a point of order: Does Mr. Newman have copies of this amendment so we can look at it for two minutes? I suspect that it says exactly the same thing in a different way.

Mr. Newman: I think so.

The Chairman: In what way is yours substantively different from the amendment proposed by Senator Milne?

Mr. Newman: As far as I can tell, having looked at this amendment for only a minute, as you understand, I think our version is shorter and clearer, and we do not have the extra verbiage of the third clause, the notwithstanding clause, but I think they accomplish the same thing.

Senator Stratton: You do not need the third clause.

Senator Milne: When we said the Constitution Act, 2006, we were merely taking it off the cover page of this particular bill, where it says first reading May 30, 2006.

Mr. Newman: Yes, absolutely. We have, as well, technical proposals for changing the title, the short title and so on to say 2007 consistently throughout.

The Chairman: Are there any substantive changes in your draft from Senator Milne's that you can lay before honourable senators at this time?

Mr. Newman: No: The only thing I draw to your attention is that you have decided, as I see in your draft, to say in the first subclause that "Subject to subsection (2), the place of a senator . . . shall, subject to the provisions of this act, be held for a term of 15 years. . . ."

As you know, our own legislative drafting section preferred the reference to sections 30 and 31 because they are more precise. They guide the reader to the provisions of the Constitution Act, 1867 that are relevant in the circumstances and are more consistent with the modern drafting practice in that regard. Again, it is not a fundamental difference. I think that is all I have to say on the matter.

La version anglaise de l'amendement est la suivante :

[Français]

Sous réserve du paragraphe 2 et des articles 30 et 31, le mandat des sénateurs nommés après l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 2007 (durée du mandat des sénateurs) est de neuf ans et il n'est pas renouvelable.

La deuxième disposition dit que le mandat de tout sénateur expire lorsque celui-ci atteint l'âge de 75 ans.

[Traduction]

L'amendement est essentiellement le même, sauf qu'il est plus court.

Le sénateur Baker : J'invoque le Règlement. Est-ce que M. Newman a des exemplaires de l'amendement pour que nous puissions l'examiner pendant quelques minutes? Je présume qu'il dit exactement la même chose, mais de façon différente.

M. Newman : C'est ce que je pense.

Le président : En quoi votre amendement est-il si différent de celui proposé par le sénateur Milne?

M. Newman : À mon avis, et je n'ai examiné l'amendement que très rapidement, le texte que nous proposons est plus succinct et plus clair. Le troisième paragraphe, la disposition de dérogation, qui n'est que du verbiage, a été éliminé. Dans les deux cas, le résultat est le même.

Le sénateur Stratton : Vous n'avez pas besoin du troisième paragraphe.

Le sénateur Milne : Si nous avons mentionné la Loi constitutionnelle de 2006, c'est parce que l'on précise, sur la page couverture du projet de loi, que la première lecture de celui-ci a eu lieu le 30 mai 2006.

M. Newman : C'est exact. Nous proposons également des amendements de forme au titre, au titre abrégé, ainsi de suite, pour que la date 2007 figure dans tout le texte.

Le président : Avez-vous des changements de fond à proposer à la motion du sénateur Milne que vous pouvez nous soumettre dès maintenant?

M. Newman : Non. La seule chose que je tiens à signaler, c'est que vous avez décidé de dire dans le premier paragraphe, comme l'indique votre amendement, que « Sous réserve du paragraphe (2) et des autres dispositions de la présente loi, le mandat des sénateurs est de quinze ans [...] »

Comme vous le savez, nos rédacteurs législatifs ont préféré mentionner les articles 30 et 31 parce qu'ils sont plus précis. Ils renvoient le lecteur aux dispositions pertinentes de la Loi constitutionnelle de 1867, une technique qui cadre davantage avec les règles modernes de rédaction. Encore une fois, la différence n'est pas significative. C'est tout ce que j'ai à dire sur le sujet.

[Translation]

Senator Robichaud: Does your proposal reflect the last part of subsection 29(1), where it says that terms “shall not be extended or renewed”?

Mr. Newman: Once it is clearly stated that terms are not renewable, one would think that —

Senator Robichaud: Yes, you would think that, but I did not hear it.

Mr. Newman: The other version stated that terms are non-renewable. There are many ways of saying it, but non-renewable is non-renewable.

Senator Robichaud: Thank you.

[English]

[English]

Senator Baker: Where does it say “non-renewable.”

Mr. Newman: “Not more than” in English.

Senator Baker: I want to return to the conflict, or the question of the wording of how it differs. Senator Milne says in her motion, “shall not be extended or renewed.” I can see the covering of extended, but I do not see how your wording clearly says that it will not be renewed. I understand what you are saying for “not more than one term.”

The Chairman: Not more than one term.

Senator Baker: In other words, “shall hold a place in the Senate for not more than one term.” Perhaps it does.

The Chairman: It covers both “renewed” and “extended.”

Senator Baker: I am not convinced, but perhaps it does.

Senator Bryden: I believe this proposed amendment was assisted in its drafting by our Senate legal counsel, and I notice that it tracks almost word for word, with the exception that there is a clarification clause in there, what is in the bill now.

If you read the amendment that has been proposed, is there any ambiguity in this amendment? Is there something that would mislead someone? We are not writing poetry here: We are trying only to put clear words down. When they deal with legislation, draftsmen, and certainly lawyers, tend to track the actual words that they are trying to amend or fix. This amendment that Senator Milne proposes comes close to tracking exactly what is in the existing section and I see no ambiguity. Apart from brevity, I do not see that your suggested change adds anything.

The Chairman: Mr. Newman, are the draftsmen who drafted your proposed amendment the same ones who, as Senator Bryden says, drafted what is in the bill? Are they the same draftspeople?

[Français]

Le sénateur Robichaud : Ce que vous nous proposez reflète-t-il la dernière partie du paragraphe 29(1) : « ni prolongé, ni renouvelé »?

M. Newman : Dès qu'on dit qu'il n'est pas renouvelable, on aurait pensé que...

Le sénateur Robichaud : Vous le pensez, je ne l'avais pas entendu.

M. Newman : On avait dit dans l'autre version « il n'est pas renouvelable ». On peut multiplier les façons de le dire, mais non renouvelable est non renouvelable.

Le sénateur Robichaud : Merci.

M. Newman : De rien.

[Traduction]

Le sénateur Baker : Je ne vois pas l'expression « non-renewable » dans le texte.

M. Newman : On utilise plutôt les mots « not more than » en anglais.

Le sénateur Baker : Je voudrais revenir sur la différence qui existe entre les deux versions. Le sénateur Milne dit, dans sa motion, que le mandat « ne peut être ni prolongé, ni renouvelé ». On comprend qu'il ne peut être prolongé, mais votre amendement ne dit pas clairement qu'il ne peut pas être renouvelé. Vous dites que le mandat « est de neuf ans ».

Le président : La durée du mandat est de neuf ans.

Le sénateur Baker : Autrement dit, le mandat des sénateurs « est de neuf ans ». Peut-être que cela englobe l'idée qu'il ne peut être renouvelé.

Le président : Cela veut dire qu'il ne peut être ni « prolongé » ni « renouvelé ».

Le sénateur Baker : Peut-être, mais je n'en suis pas convaincu.

Le sénateur Bryden : Je crois comprendre que l'amendement a été rédigé avec l'aide des conseillers juridiques du Sénat. Je constate qu'il reprend l'original presque mot pour mot, sauf qu'il y a maintenant une disposition explicative qui figure dans le projet de loi.

Concernant l'amendement qui a été proposé, est-ce qu'il contient une ambiguïté? Est-ce qu'il y a quelque chose qui pourrait induire le lecteur en erreur? Nous ne sommes pas en train d'écrire de la poésie : nous essayons tout simplement de rédiger un texte clair. Lorsqu'il est question de législation, les rédacteurs, en tout cas les avocats, ont tendance à s'en tenir aux mots qu'ils essaient de modifier ou de corriger. L'amendement proposé par le sénateur Milne reprend presque mot pour mot le libellé de la disposition actuelle. Je n'y vois aucune ambiguïté. Outre le fait qu'il est bref, le changement que vous proposez n'ajoute rien.

Le président : Monsieur Newman, est-ce que, comme le laisse entendre le sénateur Bryden, l'amendement et le projet de loi ont été rédigés par les mêmes personnes? Est-ce que les rédacteurs sont les mêmes?

Mr. Newman: No, as Senator Bryden indicated, counsel here in the Senate have assisted in the drafting.

The Chairman: No, he is talking about the original bill, Bill S-4 that we have before us. The draftsmen on the Hill followed the bill and I am asking you: Are the draftspeople who drafted the original Bill S-4 the same draftspeople who drafted your amendment?

Mr. Newman: Yes, they drafted both your proposed amendment and our technical draft, which is not necessarily politically supported. The technical draft will support the replacement of lines 8 through 16 as yours would. It is the way we came at it, after a number of sessions with the drafters, trying to come up with clear language. We had internal discussions on how to draft this and how to make it as clear as we could. I am not casting aspersions on this draft. Maybe it is not poetry, but we have a version that we thought was clear. In any event, we have to change the date of the legislation to the Constitution Act, 2007. We thought it might be useful for the committee to see an alternative version, as proposed by the drafters of Bill S-4.

Senator Fraser: On the matter of technical amendments — while I know brevity is normally wonderful and I support it — in a case as important as an amendment to the Constitution, I rather like spelling things out clearly, so that no one who reads a passage, whether a lawyer or not, can have any doubt on what is intended.

On the substance, we were discussing the matter of length of term and it seemed to me that there were a couple of considerations to bear in mind here. One, as Senator Bryden noted, is that under the original bill, a prime minister who held office for eight years and two months, as many have done, would have named every single member of the Senate of Canada. Surely, one of the advantages of this institution is that we have been named by different prime ministers with their various, different criteria before we even go into partisan elements. However, there would be an obvious danger that we would end up with a one-party Senate, whatever that party might be. I doubt if any of us would think that was a good idea.

Fifteen years would be the legal limit for three Parliaments, and I would think in most cases, a prime minister would not serve for that long so that would eliminate that danger.

The Chairman: Mr. Newman is not pushing that.

Senator Fraser: I understand that, but I am back on the original discussion of why we support 15 years.

The Chairman: Some people may want to ask questions about your draft. Could you please stay for a few more minutes?

Senator Fraser: Fifteen years is still, for an appointed chamber, not a long term. I look around the table and around the Senate chamber at the senators from the government side. You have all been senators. I am not sure of your appointed dates, for 14 years, which is longer than I have been a senator. I have worked with all of you. I have learned and continue to learn from all of you and

M. Newman : Non. Comme l'a indiqué le sénateur Bryden, les conseillers juridiques du Sénat ont participé à la rédaction.

Le président : Non, il parle du projet de loi initial, le S-4, dont nous sommes saisis. Les rédacteurs sur la Colline ont suivi l'évolution du projet de loi. Je vous pose la question suivante : est-ce que ce sont les mêmes personnes qui ont rédigé le projet de loi S-4 initial et l'amendement que vous proposez?

M. Newman : Oui, elles ont rédigé la motion que vous avez déposée et l'amendement de forme que nous proposons. Cet amendement n'est pas nécessairement motivé par des considérations politiques. Il propose de remplacer les lignes 8 à 15, comme le fait le vôtre. Nous avons eu plusieurs rencontres avec les rédacteurs en vue d'essayer de trouver un libellé précis. Nous avons eu des discussions à l'interne sur la façon de rendre l'amendement le plus clair possible. Je ne remets pas en question le texte qui a été soumis. Ce n'est peut-être pas de la poésie, mais nous avons un libellé qui, à nos yeux, est clair. Quoi qu'il en soit, il faut modifier la date de la Loi constitutionnelle et inscrire 2007. Nous avons pensé qu'il serait utile de fournir une autre version au comité, soit celle proposée par les rédacteurs du projet de loi S-4.

Le sénateur Fraser : Concernant les amendements de forme — et je suis en faveur de la brièveté —, sachez que dans un cas aussi important qu'un amendement à la Loi constitutionnelle, je préfère avoir un texte qui est très clair. De cette façon, la personne qui lit un passage, qu'il s'agisse d'un avocat ou de quelqu'un d'autre, n'aura aucun doute quant à l'intention visée.

Sur le fond, nous avons discuté de la durée du mandat, et il me semble qu'il y a un certain nombre de points qu'il faut prendre en compte. D'abord, comme l'a indiqué le sénateur Bryden, en vertu du projet de loi initial, un premier ministre au pouvoir pendant huit ans et deux mois, et ils sont nombreux à l'avoir été, aurait eu la possibilité de nommer tous les membres du Sénat du Canada. Or, cette institution a ceci de particulier que ses membres ont été nommés par divers premiers ministres selon des critères différents, et ne parlons même pas des considérations partisans. Nous nous serions retrouvés, et c'est là le danger, avec un Sénat composé des membres d'un seul parti, peu importe celui-ci. À mon avis, les gens, ici, ne verraient pas cela comme une bonne chose.

Un mandat de quinze ans serait considéré comme la limite légale pour trois législatures. Je pense que dans la plupart des cas, un premier ministre ne resterait pas au pouvoir si longtemps, ce qui éliminerait ce danger.

Le président : Ce n'est pas ce que propose M. Newman.

Le sénateur Fraser : Je sais, mais j'essaie de comprendre pourquoi nous appuyons l'idée d'un mandat de quinze ans.

Le président : Certaines personnes veulent peut-être vous poser des questions au sujet de votre texte. Pouvez-vous rester encore quelques minutes?

Le sénateur Fraser : Un mandat de quinze ans, ce n'est pas, pour une Chambre dont les membres sont nommés, très long. Je regarde autour de la table, de la salle du Sénat, et je vois les sénateurs du parti ministériel. Vous êtes tous ici, et je ne sais pas quand vous avez été nommés, depuis quatorze ans, soit depuis plus longtemps que moi. J'ai travaillé avec vous tous. Je tire profit

expect that to continue as the years go by. The most extraordinary contributions to the institution frequently come from senators who have been here a long time.

However, I think we also have to pay decent respect to the opinions of mankind and that 15 years is probably about as long as the public could understand being a reasonable term. I therefore support a 15-year term and have done so for a long time. I continue to do so.

It also seems to me important to note that in the Prime Minister's original proposal for an eight-year renewable term, a senator who received only one renewal would serve 16 years. We are actually coming in with slightly less than Mr. Harper himself was willing to contemplate, and that is worth reminding ourselves of as we go forward.

Senator Andreychuk: My recollection is that the Prime Minister did not talk about a renewal; the problem is that the act is silent. For the record, I would have agreed to an amendment if it was a stand-alone amendment that there be no renewals, that we are talking about one term.

Personally, from the evidence before us, I am persuaded that 15 years is too long. I have no difficulty with eight, but I would take something more than eight if it were in the spirit of a compromise. From the evidence, 15 years was the outside limit of most of the evidence. A lot more evidence from the House of Lords tended toward 12 years.

However, with respect, I think the House of Lords is different and we made that point. Ten years would be fine. I thought that point might have been negotiable — 15 years is entirely too long. I take it from a personal point of view.

If we pass the amendment, I think we are changing somewhat the perception that people come in here and stay until they are 75. They would come in with an idea of service, and then they would move on to something else. Or they may not, if they were appointed later in life, but they would know that they had an optimum number of years to do what they wanted to do. They would start with learning about the place, and then they would have their own experiences and issues and they would know how long they had to drive them, if I can put it in blunt language.

I think 15 years is too long. It puts them in that position, "I am here for 15 years; if I am 40 years old, what do I do after age 55?" We do not have to stay for 15 years; we could all resign, but you know what it is like to resign. It is not that easy to move on, let us put it that way.

If we are trying to bring a lot of people in — disparate points of view and minority points of view — I think a better compromise is 10 years and even 12 years — 15 years is too long.

I support non-renewable terms but, unfortunately, that provision has been trapped with the rest. I am adamantly against section 29(2). I have spent too many years arguing that we should look at people's abilities, not their ages. We make a

de votre expérience, et je vais continuer de le faire. Les contributions les plus extraordinaires viennent souvent des sénateurs qui sont ici depuis longtemps.

Toutefois, nous devons respecter l'opinion des autres. Je pense qu'un mandat de quinze ans correspond sans doute à ce que le public considère comme un mandat d'une durée raisonnable. Par conséquent, je suis en faveur d'un mandat de quinze ans. J'appuie cette idée depuis longtemps.

Autre point important : d'après la proposition initiale du premier ministre, qui prévoyait un mandat renouvelable de huit ans, le sénateur dont le mandat n'était renouvelé qu'une seule fois siégerait pendant 16 ans. Nous proposons un mandat dont la durée est légèrement inférieure à ce que M. Harper lui-même était prêt à envisager. Je pense qu'il est important de garder cela en tête.

Le sénateur Andreychuk : Si je ne m'abuse, le premier ministre n'a pas parlé de renouvellement. Le projet de loi passe cette question sous silence, d'où le problème. Je tiens à préciser que j'aurais accepté un amendement distinct qui aurait proposé un mandat non renouvelable.

Personnellement, si je me fonde sur les témoignages que nous avons entendus, je pense qu'un mandat de quinze ans, c'est trop. Je n'ai rien contre un mandat de huit ans, mais j'accepterais un mandat un peu plus long si l'on arrivait à s'entendre là-dessus. D'après les témoignages recueillis, quinze ans, c'est la limite maximale. Bon nombre des documents provenant de la Chambre des lords préconisent un mandat de douze ans.

Toutefois, la Chambre des lords est différente de la nôtre, et nous en avons déjà discuté. Un mandat de dix ans serait bien. Je pensais que ce point serait négociable — quinze ans, c'est beaucoup trop long. C'est là mon opinion personnelle.

Si nous adoptons cet amendement, nous allons en quelque sorte changer la perception voulant que les gens restent ici jusqu'à l'âge de 75 ans. Une fois leur devoir accompli, ils passeraient à autre chose. Ou peut-être pas, s'ils ont été nommés à un âge avancé, sauf qu'ils sauraient qu'ils ont tant d'années pour faire ce qu'ils doivent faire. Ils commenceraient par se familiariser avec l'endroit, s'occuperaient des dossiers qui les intéressent et sauraient pendant combien de temps ils peuvent les piloter, si je peux m'exprimer franchement.

À mon avis, quinze ans, c'est trop long. Ils vont se dire, « Je suis ici pour quinze ans. J'ai quarante ans. Que vais-je faire après cinquante-cinq ans? » Nous ne sommes pas obligés de rester ici pendant quinze ans. Nous pouvons tous démissionner, mais vous savez ce que cela veut dire. Il n'est pas facile de passer à autre chose.

Si nous voulons attirer beaucoup de gens — des points de vue différents, des points de vue minoritaires —, je pense que dix ans, voire douze, serait un bon compromis — quinze ans, c'est trop long.

J'appuie l'idée d'avoir des mandats non renouvelables. Malheureusement, cette disposition a été amalgamée au reste du texte. Je suis tout à fait contre le paragraphe 29(2). J'ai passé trop d'années à expliquer qu'il faut tenir compte des compétences des

distinction when we go to the lower end of the age spectrum because there is a maturation process. The human rights legislation, nationally and internationally, understands the difference of someone from zero years and up, and we have set maturation at different points. We can drink at a certain age, we can drive at a certain age, we can serve our country at a certain age, we can vote at a certain age and we could sit as a senator at a certain age.

I understand the reason for the first limit, but take out the limit of 75. I think I chafe under it now. One of our witnesses pointed out that a judge who will serve on some tribunal — an excellent person, whose skills cannot be replicated by anyone else — was able to be appointed at age 82. He is unusual; and I think each one of us should be judged on our competence to handle the task, as are others in Canada.

I do not want to say to Canadians, You are 75, you are of no use in your political process. Okay, try running in the House. I do not accept that; I think it is contrary to basic human rights and dignity of seniors in our country. To put this in the act means somebody over 60 cannot be appointed.

Senator Fraser: Why not?

Senator Andreychuk: Then they serve for what — three years, four years, five years? You have said they need to be here for a long period of time to know this place but it will be okay if some prime minister appoints senators for two years, three years or one year — the age 73 syndrome. I have a lot of problems with that.

Frankly, I do not understand why we have the last subsection here; we have never talked about it. We talked about being grandfathered, and there is this little strange thing that says, “who is summoned to the Senate before coming into force.” It is under a warrant: we are summoned here. We cannot take our places in the Senate until we are sworn in, so we have that bit.

Are we talking here about people who might have been under a warrant but have not taken the oath of office that we are trying to cover, or are we trying to cover all of us? If it is only us, I think it is redundant. I thought the act, by implication, did that, but I would ask either Senator Milne or our justice person to explain why it is necessary.

The Chairman: Mr. Newman, in Senator Milne’s third paragraph, is that the way of grandfathering?

Mr. Newman: It is one way. When I first looked at it, my first reaction was, do we need this third clause at all? However, again, it is there to be clear or precise, I assume. The approach of this clause, as I see it, is to say that the place of a senator who is summoned before the coming into force of this act shall continue to be held; whereas our draft, of course, is “a person summoned to the Senate after the coming into the force of Constitution Act, 2007,” which we thought was more straightforward because it clearly indicates at what point the new clause operates. It operates

gens, non pas de leur âge. On fixe un âge minimal parce qu’on présume que la personne a atteint une certaine maturité. Les lois sur les droits de la personne en vigueur à l’échelle nationale et internationale tiennent compte des différents stades de maturité d’une personne depuis sa naissance. On peut boire, conduire, servir notre pays, voter et siéger comme sénateur à partir d’un certain âge.

Je comprends qu’on veuille imposer une limite dans le premier cas, mais supprimons celle de soixante-quinze ans. Je trouve cela irritant. Un des témoins nous a dit qu’un juge — une excellente personne qui possède des compétences uniques — a été nommé à quatre-vingt-deux ans. C’est un être exceptionnel. Je pense que nous devrions tous être jugés en fonction de nos compétences, comme c’est le cas d’autres personnes au Canada.

Je ne veux pas dire aux Canadiens, vous avez soixante-quinze ans, vous n’avez aucun rôle à jouer dans ce processus politique. Essayez de vous présenter comme député. Je n’accepte pas cela. Cela va à l’encontre des droits fondamentaux de la personne et brime aussi la dignité des personnes âgées. Inscrire cela dans la loi veut dire qu’une personne âgée de plus de soixante-ans ne peut être nommée.

Le sénateur Fraser : Pourquoi pas?

Le sénateur Andreychuk : Elle siégerait pendant combien d’années — trois ans, quatre ans, cinq ans? Vous avez dit que les gens doivent siéger ici pendant de longues années s’ils veulent apprendre à bien connaître l’endroit. En même temps, vous trouveriez normal qu’un premier ministre nomme des sénateurs pour un mandat de deux ans, trois ans, ou même un an — c’est le syndrome de soixante-treize. J’ai beaucoup de mal à accepter cela.

Franchement, je ne comprends pas la raison d’être de ce dernier paragraphe. Nous n’en avons jamais parlé. Nous avons toutefois parlé des droits acquis. Or, il y a ce passage étrange qui dit, « appelé au Sénat avant l’entrée en vigueur ». Nous sommes appelés au Sénat. Nous nous ne pouvons y siéger que si nous prêtons serment.

Est-il question ici de personnes qui sont appelées au Sénat, mais qui n’ont pas prêté serment, ou est-il question ici de tous les sénateurs? S’il n’est question que des sénateurs, alors ce passage est redondant. Je pensais que c’était implicite dans la loi. J’aimerais que le sénateur Milne ou le représentant du ministère de la Justice nous expliquent le pourquoi de ce paragraphe.

Le président : Monsieur Newman, est-ce que le troisième paragraphe proposé par le sénateur Milne constitue un moyen de protéger nos droits acquis?

M. Newman : Dans un sens, oui. Quand j’ai lu le paragraphe pour la première fois, je me suis d’abord demandé si nous en avions vraiment besoin. Encore une fois, je présume qu’il a été ajouté par souci de clarté. Ce paragraphe, selon moi, a pour objet de dire que le sénateur appelé au Sénat avant l’entrée en vigueur de la loi continuera d’occuper sa place. L’amendement que nous proposons fait allusion, bien entendu, au « mandat des sénateurs nommés après l’entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 2007 », ce qui nous semble plus simple, car

from now on, so to speak — from the Constitution Act, 2007, onwards — rather than looking back to the situation before the clause came into force.

Senator Andreychuk: That is my point. This sounds like a self-serving clause: We want to be sure that we are grandfathered, where I thought the other is that life will go on in the Senate rules and the Constitution will apply, except for those coming in.

Senator Tkachuk: I find, as I become older, I am more opposed to age discrimination. Perhaps, at the same time, we could put an amendment in there that those who are grandfathered hang around until they die, but that would be a little self-serving. The whole concept of this bill was to reform the Senate. It was not to institute minor amendments that would keep the Senate as it is, which is really what these amendments do.

The idea of eight years is not something the government pulled out of a hat. It was arrived at after a look at what is happening in the rest of the world, which is passing us by as far as the democracy for a second chamber is concerned. When I meet with a delegation from Chile and they tell me that their senators are elected, and I tell them that ours are still appointed, it seems a little strange for me.

Even though we have often talked about the House of Lords, the Lords are not paid. I do not know how many there are — 800 or 900 — but it is a whole different system than here, and a whole different purpose as well. The House of Lords is not at all parallel to the Senate in Canada.

The eight-year term is intended to ensure that the tenure of senators is consistent with the principles of modern democracy. Fifteen years is not. At the special Senate committee, I will quote from its report:

... virtually none of our witnesses dismissed the creation of a term limit *per se* and, indeed, most strongly supported it. These witnesses pointed out that limited terms would dispel the image, so harmful to the Senate, of “jobs for life,” and re-invigorate the Senate with a constant influx of fresh ideas.

The idea that with this reform, suddenly the Senate will be filled with senators serving eight-year terms is not right because we are all grandfathered. We will retire at different times. This process will take place over a long time. It is not that we will have a clean slate and all senators will be appointed, because that will not happen. Appointments will be made as positions come open. Therefore, it will not be possible for a prime minister, unless that prime minister serves a long time, to fill the Senate all with their own appointments. In that particular case, a prime minister would fill the Senate with their own appointments anyway. That argument makes no sense whatsoever.

cela indique clairement à quel moment commence le nouveau mandat. Il commence dès maintenant — c'est-à-dire après l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 2007 — et non pas avant l'entrée en vigueur de celle-ci.

Le sénateur Andreychuk : C'est ce que j'essaie de dire. On a l'impression que cette disposition sert nos intérêts : nous voulons protéger nos droits acquis. L'autre laisse entendre que les règles du Sénat et la Constitution vont continuer de s'appliquer, sauf pour les nouveaux venus.

Le sénateur Tkachuk : Plus je vieillis, plus je m'oppose à la discrimination en fonction de l'âge. Peut-être, en même temps, pourrions-nous adopter une disposition de droits acquis pour que ceux qui sont déjà là puissent le rester jusqu'à leur mort, mais ce serait un peu égoïste. Le but de ce projet de loi est de réformer le Sénat. Il ne faudrait pas enchaîner les petits amendements qui maintiendraient le Sénat tel quel, puisque c'est effectivement ce que font ces amendements.

Le gouvernement n'a pas sorti l'idée d'un mandat de huit ans de nulle part. Il a commencé par analyser ce qui se passait dans les autres démocraties du monde pour la seconde Chambre. Quand je rencontre des délégués du Chili et qu'ils me disent que leurs sénateurs sont élus, il me semble un peu étrange de devoir leur répondre que les nôtres sont toujours nommés.

Nous parlons souvent de la Chambre des lords, mais les lords ne sont pas payés. Je ne sais pas combien ils sont, 800 ou 900, mais c'est un système totalement différent du nôtre, qui sert un but totalement différent. La Chambre des lords n'est pas du tout semblable au Sénat au Canada.

La proposition de huit ans vise à ce que la durée du mandat des sénateurs respecte les principes de la démocratie moderne. Un mandat de 15 ans ne les respecterait pas. Je vais vous citer un extrait du rapport du comité spécial du Sénat :

[...] pratiquement aucun [témoin] n'a rejeté du revers de la main l'idée même de fixer une durée limitée, et la plupart l'ont même vivement appuyé [sic]. Ils ont souligné qu'un mandat de durée limitée aura pour effet de battre en brèche l'image, si nuisible pour le Sénat, des « emplois à vie » et de donner un souffle nouveau à l'institution grâce à l'apport constant de nouvelles idées.

L'idée que grâce à cette réforme, le Sénat ne comptera soudainement plus que des sénateurs jouissant d'un mandat de huit ans est fausse parce que nous avons tous des droits acquis. Nous allons prendre notre retraite à des moments différents. Il faudra beaucoup de temps avant que ce changement ne s'opère. Nous ne repartirons pas à zéro du jour au lendemain, et tous les sénateurs vont être nommés, parce que le changement ne sera pas immédiat. Les nominations vont se faire au fur et à mesure que des postes vont se libérer. Ainsi, il ne sera pas possible pour un premier ministre, à moins qu'il ne demeure en poste longtemps, de choisir tous les sénateurs. Le cas échéant, le premier ministre nommerait tous les sénateurs de toute façon. Cet argument ne tient pas la route.

A number of highly regarded studies of Canada's Senate recommend that limited terms be implemented. The 1994 report of the Special Joint Committee on Senate Reform recommended the implementation of a nine-year term for senators. That committee also concluded that should Parliament wish to pursue this amendment, it could be implemented under the authority of section 44 of the Constitution Act, 1982.

Other studies, such as the 1981 report of the Canada West Foundation Task Force on Regional Representation and the 1985 report of the Alberta Select Committee on Senate Reform, both recommended that terms be limited to the life of two parliaments.

If Parliament adopted an eight-year term for the Canadian Senate, it would have the second longest term of a current second chamber. Among countries that have limited terms, only France, at nine years, would have a longer term.

The concept of 15 years seems to me to not really reform the Senate. Both amendments change the bill dramatically, that is, change the bill from 15 years and put the age limit of 75 in, which I totally disagree agree. I agree with Senator Andreychuk. When I quit joking about it, I am serious. That would mean that senators chosen at the prime of their life, or after they have finished serving their community and their profession, at age 55 or age 65 would not be appointed for a 15-year term, which you say is necessary. All those people over the age of 60 would serve a shorter term than 15 years.

For all those reasons, I think these amendments gut the bill and are not within the spirit of the bill. We will see what the House says about them if you decide to use your majority to pass them. I think they would find these amendments to be ridiculous and almost laughable. Nonetheless, pursue it and let them decide.

I can say what I want here, Mr. Chairman. Those are my views on this amendment. Of course, we are all such independent senators that I ask all honourable senators to have another look and perhaps vote against this amendment.

The Chairman: Honourable senators, in 12 minutes, the bells will ring, as you know, and we will suspend and go back to the chamber for a vote, following which we will resume. If there is time before we suspend, I wanted to put some questions to Senator Milne about her amendment.

Senator Baker: I will keep it to one minute, Mr. Chairman. I wanted to remind the honourable senator who spoke that the Province of Ontario, the Province of Quebec, the Province of New Brunswick and the province of Newfoundland and Labrador told us in writing in the last six days that we should scrap this bill. Those provinces make up far more than 50 per cent of the population of the country.

Il y a beaucoup d'études faisant autorité sur le Sénat du Canada qui recommande la mise en œuvre de mandats à durée limitée. Le rapport de 1994 du Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat recommandait l'adoption d'un mandat de neuf ans pour les sénateurs. Ce comité concluait aussi que si le Parlement décidait de suivre sa recommandation, la modification pourrait être faite en vertu de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982.

D'autres études, comme le rapport de 1981 du groupe de travail sur la représentation régionale de la Canada West Foundation et le rapport de 1985 du comité spécial de l'Alberta sur la réforme du Sénat, ont recommandé toutes deux que les mandats se limitent à la durée de vie de deux législatures.

Si le Parlement adoptait un mandat de huit ans pour le Sénat du Canada, il aurait actuellement le deuxième mandat le plus long pour une seconde Chambre.

À mon avis, un mandat de 15 ans ne réformerait pas vraiment le Sénat. Ces deux amendements modifient le projet de loi radicalement, c'est-à-dire qu'ils proposent un mandat de 15 ans et y ajoutent la limite d'âge de 75 ans, avec laquelle je suis en total désaccord. Je suis d'accord avec le sénateur Andreychuk. Quand j'arrête de faire des blagues à ce sujet, je suis sérieux. Cela signifierait que les sénateurs désignés dans la fleur de l'âge, soit en fin de carrière ou après avoir fini de servir leur collectivité, à l'âge de 55 ou de 65 ans, ne seraient pas nommés pour 15 ans, comme vous semblez l'estimer nécessaire. Toutes les personnes de plus de 60 ans s'agiraient moins de 15 ans.

Pour toutes ces raisons, je pense que ces amendements vident le projet de loi de son contenu et contreviennent à son esprit. Nous verrons bien ce que les députés vont dire si vous décidez d'utiliser votre majorité pour les adopter. Je pense qu'ils vont trouver ces amendements ridicules et presque risibles. Quoi qu'il en soit, continuez de les appuyer et laissez-les décider.

Je peux dire ce que je veux ici, monsieur le président. Ce sont mes opinions sur cet amendement. Bien sûr, nous sommes tous des sénateurs assez indépendants pour que je demande à chacun d'y réfléchir comme il faut et peut-être même de voter contre cet amendement.

Le président : Honorables sénateurs, dans 12 minutes, le timbre va retentir, comme vous le savez, et nous allons interrompre nos travaux pour retourner voter à la Chambre, après quoi nous allons reprendre nos travaux. Si nous en avons le temps avant de nous interrompre, j'aimerais poser quelques questions au sénateur Milne sur son amendement.

Le sénateur Baker : Je vais m'en tenir à une minute, monsieur le président. J'aimerais rappeler à l'honorable sénateur qui vient de prendre la parole que les représentants des provinces de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve-et-Labrador nous ont dit par écrit dans les six derniers jours que nous devrions laisser tomber ce projet de loi. Ces provinces représentent bien plus de 50 p. 100 de la population du pays.

As to the amendment itself, Mr. Chairman, I congratulate the drafters who are appearing. These remarkable drafters are respected everywhere. They cover all our government departments, and they do a magnificent job. However, in their haste to shorten the wording and to consolidate the matter more, I think the amendment proposed by Senator Milne is more acceptable simply because it solidifies two groups of people and spells out the situation beyond any doubt.

The present section 29 has two sections. One section deals with senators who presently sit, prior to that amendment being introduced, and the second section deals with new senators. So does this amendment. The extra wording comes from the proposed subsection 29(3). If you count the words, that is where the excess in wording is. It identifies a senator who was summoned to the Senate before the coming into force of this present act, as that senator was spelled out in the original section 29 that we are amending.

Whereas both sections say the same thing, it is better, as you know, chair, to have something spelled out right in the law rather than to assume that section 29(2), as proposed by the drafters, would not be a preference to what has already been proposed with an additional subsection (3).

Senator Fraser: On the order of clauses and whatnot, I also went back and looked at section 29. Section 29, as it now stands, is odd. As it worked out, it has the grandfather provision first, serve for life, and then it has the new provision that was the one that was to stand for all the coming years. It seems to me preferable first to set out the new provision, and then tuck in the grandfather provision after the fact. If it is worded that way, this wording strikes me as being appropriate.

On the matter of age limits, if we had an elected Senate, then it would be entirely appropriate to have no age limits. It would be up to the people of Canada to decide if they wanted to elect, as sometimes they do in the United States, a 93-year-old. We do not have an elected chamber. We have an appointed chamber, and we are likely to do so for a while to come, I expect. It is not a matter of saying, "We do not have age limits anywhere else." I really think that the best parallel for us to examine is judges. I do not want to overstate the case, but there is a certain parallel with judges, including judges of the Supreme Court. They must retire at age 75, not because any one of them has necessarily lost their faculties, but because of the general human fact that, as we age, we will probably, sooner or later, find some of our faculties diminished. Age 75 seems like a good cut-off for judges, and it seems like a good cut off for me. I would not relish the prospect of having many people appointed to the Senate at the age of 84, for example. It seems to me that this age limit is a perfectly reasonable, rational way to go for an appointed Senate, and all that we now have before us is an appointed Senate.

Senator Stratton: I will go back to —

Senator Hervieux-Payette: He is close to 75; that is why he is not in favour of this change.

Senator Stratton: Are we getting personal now?

Au sujet de l'amendement lui-même, monsieur le président, je félicite les rédacteurs qui comparaissent ici. Leur travail remarquable est respecté partout. Ils servent tous nos ministères et font un travail exceptionnel. Cependant, dans leur empressement de raccourcir le libellé et d'arrêter la question, je pense qu'ils ont tourné les coins ronds et que l'amendement proposé par le sénateur Milne est plus acceptable, simplement parce qu'il définit mieux les deux groupes et décrit la situation hors de tout doute.

L'article 29 actuel comporte deux paragraphes. Le premier porte sur les sénateurs qui siégeaient déjà au Sénat avant l'adoption de cet amendement, et le second, sur les nouveaux sénateurs. Il en va de même de cet amendement. La partie qui s'ajoute forme le paragraphe proposé 29(3). Si l'on compte les mots, c'est là où se trouvent les mots supplémentaires. Il mentionne le sénateur appelé au Sénat avant l'entrée en vigueur de la présente loi, puisque ce sénateur était mentionné dans l'article 29 original que nous modifions.

Comme les deux articles disent la même chose, il est préférable, comme vous le savez, monsieur le président, d'être précis dans la loi plutôt que de présumer que le paragraphe 29(2) proposé par les rédacteurs ne serait pas préférable à ce qui a déjà été proposé au paragraphe supplémentaire (3).

Le sénateur Fraser : Sur l'ordre des dispositions et le reste, je suis aussi retournée voir l'article 29. Dans sa forme actuelle, l'article 29 est bizarre. Il présente d'abord la disposition de droits acquis, sur le mandat à vie, puis la nouvelle disposition qui devait continuer de s'appliquer toutes les années subséquentes. Il me semblerait préférable de commencer par donner la nouvelle disposition, puis d'ajouter la disposition de droits acquis. De cette façon, le libellé me semblerait plus approprié.

Sur la question des limites d'âge, si nous avions un Sénat élu, il serait tout à fait convenable de ne pas prescrire de limites d'âge. Il reviendrait à la population du Canada de décider si elle veut élire une personne de 93 ans, comme les Américains le font parfois. Nous n'avons pas de Chambre élue. Nous avons une Chambre nommée, et elle risque de le rester un certain temps, je suppose. Il ne s'agit pas de dire qu'il n'y a pas de limites d'âge ailleurs. Je pense que le meilleur parallèle que nous pouvons faire est celui avec les juges. Je ne voudrais pas exagérer, mais il y a un certain parallèle à faire avec les juges, y compris avec les juges de la Cour suprême. Ils doivent prendre leur retraite à l'âge de 75 ans, pas nécessairement parce qu'ils ont perdu leurs facultés, mais simplement parce qu'avec l'âge, toute personne humaine verra probablement ses facultés diminuer tôt ou tard. L'âge de 75 ans semble constituer une bonne limite pour les juges comme pour moi. Je ne serais pas très chaude à l'idée que beaucoup de sénateurs soient nommés à l'âge de 84 ans, par exemple. Cette limite d'âge me paraît parfaitement raisonnable, rationnelle, pour un Sénat nommé, et jusqu'à maintenant, nous n'avons rien d'autre qu'un Sénat nommé.

Le sénateur Stratton : Je vais revenir à...

Le sénateur Hervieux-Payette : Il a presque 75 ans, c'est pourquoi il n'est pas pour ce changement.

Le sénateur Stratton : Ça commence à devenir personnel.

Senator Andreychuk: That is on the record. You can use that.

Senator Stratton: I wanted to raise the point that when I first heard the term limit by the Prime Minister of eight years, I thought about it and thought that I could support it simply because eight years sounds about right. However, I could also listen comfortably to proposals for a 10-year term. The evidence we heard was overwhelmingly for the nine-to-12-year period. I think only one or two of the witnesses proposed 15. The average was around 10 years for the lengthy list of witnesses that came before us. We need to be cognizant of that fact and listen to the experts that both sides proposed.

Looking at the term of 15 years, historically that may have been okay. In other words, governments could sit for a maximum of a five-year term — three appointments at five years makes 15 years. We have experienced prime ministers recently that have sat for three terms. That makes 15 years. However, that is not accurate any longer. What is accurate today is the fact that we are now into four-year terms for Parliament so that makes three times four years, or 12 years. That maximum for a term is entirely logical.

It leads to a further compromise to consider. Forgive me but I do not think that the Canadian public will buy 15 years. I think they will say to us that it is inappropriate. Then, it becomes a matter of protecting ourselves. We are this enclosed body that does not want to listen to public opinion and that is where I think we are today. My experience recently is not that the Senate should be reformed, but it should be eliminated, as the province of British Columbia stated in the first paragraph of their letter: Get rid of the Senate; abolish it.

I believe that is where the Canadian public is going now. That is where they are transitioning to. Forgive me, but that is what I am hearing. When I talk to people, that is what I hear. I am afraid this amendment will push them even more. I suggest you think about the 15 years and consider the 10 years that was proposed by the government side. Thank you.

The Chairman: Senator Milne, I have a question.

In view of the suggestion brought forward by the Department of Justice, particularly in relation to the year 2007, would someone on your side consider making a technical sub-amendment to change the date to 2007? What is your wish on that?

Senator Milne: Mr. Newman, because the present bill before us states "coming into force of the Constitution Act, 2006, (Senate tenure)." The front page says, "first reading May 30, 2006." I am willing to change the amendment to 2007 if that is the correct terminology.

Mr. Newman: That would be our view, senators, namely that you make the appropriate amendment through your own drafters to that proposed amendment. When you move to clause 1,

Le sénateur Andreychuk : C'est consigné au compte rendu, donc vous pouvez l'utiliser.

Le sénateur Stratton : Je voulais dire que quand j'ai entendu le premier ministre parler d'un mandat de huit ans la première fois, j'y ai réfléchi et je me suis dit que je pourrais être d'accord parce qu'une durée de huit ans me semble à peu près juste. Cependant, je pourrais prêter une oreille très attentive à des propositions de mandat de 10 ans. Selon les témoignages que nous avons entendus, la préférence va à une période de neuf à douze ans. Je pense qu'il n'y a qu'un ou deux témoins qui ont proposé 15 ans. La moyenne était de 10 ans pour la longue liste de témoins qui a comparu devant nous. Nous devons le reconnaître et écouter l'avis des experts invités de part et d'autre.

Prenons un mandat de 15 ans. Historiquement, ce n'aurait pas posé problème. Autrement dit, un gouvernement peut siéger au plus cinq ans; s'il y a trois séries de nominations aux cinq ans, on obtient 15 ans. Récemment, il y a des premiers ministres qui sont restés en poste pendant trois mandats. Cela fait 15 ans. Cependant, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Aujourd'hui, les mandats durent plutôt quatre ans, donc si l'on calcule trois fois quatre ans, on obtient 12 ans. Ce maximum pour un mandat est tout à fait logique.

Il faut donc penser à un autre compromis. Pardonnez-moi, mais je ne pense pas que le public canadien va accepter l'idée d'un mandat de 15 ans. Les gens vont nous dire que cela n'a pas de bon sens. Puis cela devient une question d'autoprotection. Nous sommes une entité fermée qui ne veut pas écouter l'opinion publique, et je pense que c'est là où nous en sommes aujourd'hui. Selon mon expérience récente, le Sénat ne devrait pas être réformé, mais éliminé, comme la Colombie-Britannique l'a affirmé dans le premier paragraphe de sa lettre : débarrassons-nous du Sénat; abolissons-le.

Je pense que c'est ce vers quoi l'opinion publique évolue. Les Canadiens sont en transition. Pardonnez-moi, mais c'est ce que j'entends. Quand je parle aux gens, c'est ce que j'entends. Je crains que cet amendement ne les pousse encore davantage dans cette voie. Je vous conseille de réfléchir à la proposition de 15 ans et d'envisager le mandat de 10 ans proposé par le gouvernement. Merci.

Le président : Madame le sénateur Milne, j'ai une question.

À la lumière de la proposition avancée par le ministère de la Justice, particulièrement pour ce qui est de l'année 2007, y a-t-il quelqu'un de votre côté qui pourrait proposer un sous-amendement technique pour remplacer l'année inscrite par 2007? Que désirez-vous?

Le sénateur Milne : Monsieur Newman, comme le projet de loi à l'étude mentionne « à l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 2006 (durée du mandat des sénateurs) », on peut lire sur la première page : « première lecture le 30 mai 2006 ». Je suis prête à remplacer la date par 2007 si c'est la terminologie correcte.

M. Newman : Nous sommes d'avis, mesdames et messieurs, que vous devriez faire la modification appropriée à cette proposition d'amendement avec l'aide de vos propres

especially when you go back to the titles and so on, you will change those accordingly, as well, so that the years line up and we do not end up with an amendment, as we have with some, which were passed after the year of the amendment itself and the title.

Senator Tkachuk: That is a neat historical record, though. That should be eliminated, unfortunately.

Senator Milne: I believe that the first reading was in May 2006.

Mr. Newman: Yes, that was the point. It was a while ago.

Senator Milne: That was before it went to the special committee. I am willing to change that.

The Chairman: Senator Bryden or Senator Baker can do that.

Senator Baker: I so move.

Senator Milne: That section 29(3) of our proposed amendment be altered to read "the Constitution Act, 2007 (Senate tenure)."

The Chairman: That is the amendment, as proposed by Senator Baker.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The bells will ring in a few minutes so shall we suspend, honourable senators?

Senator Baker: How long are the bells?

The Chairman: Fifteen minutes.

Senator Baker: Is there further discussion on this? To vote on it would not take that long.

The Chairman: Honourable senators, in amendment to the motion at clause 2, as amended, that Bill S-4, an Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) — shall I dispense with reading it?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Including the sub-amendment?

Senator Stratton: You cannot, sorry. The bells are ringing. I do not want anyone screaming in the Senate chamber that we did not have time to get back to the chamber.

The Chairman: Honourable senators, we shall now suspend for the vote in the chamber.

The committee suspended at 5:16 p.m.

The committee resumed at 5:45 p.m.

Honourable senators, I will put the question on the amendment of Senator Milne that Bill S-4 be amended in clause 2 on page 2 by replacing lines 8 to 16 with the following: 29(1) —

Shall I dispense?

Hon. Senators: Dispense.

rédateurs. Quand vous passerez à l'article 1, particulièrement au titre et au reste, vous pourrez les modifier en conséquence aussi, pour que les années concordent et que nous ne nous retrouvions pas avec un amendement qui a été adopté après l'année de la modification elle-même et du titre, comme c'est déjà arrivé.

Le sénateur Tkachuk : C'est un bon bilan historique. Malheureusement, il faut l'éliminer.

Le sénateur Milne : Je pense que la première lecture a eu lieu en mai 2006.

M. Newman : Oui, justement, c'était il y a longtemps.

Le sénateur Milne : C'était avant que le projet ne soit renvoyé au comité spécial. Je suis prête à faire cette modification.

Le président : Le sénateur Bryden ou le sénateur Baker pourrait le faire.

Le sénateur Baker : Je le propose.

Le sénateur Milne : Que l'on remplace la partie concernée du paragraphe 29(3) proposé de notre amendement par « la Loi constitutionnelle de 2007 (durée du mandat des sénateurs) ».

Le président : C'est l'amendement proposé par le sénateur Baker.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : Le timbre va retentir dans quelques minutes, devrions-nous interrompre nos travaux, chers collègues?

Le sénateur Baker : De combien de temps disposons-nous?

Le président : De quinze minutes.

Le sénateur Baker : Voulons-nous encore en discuter? Le vote à ce sujet ne prendra pas beaucoup de temps.

Le président : Honorables sénateurs, puis-je me permettre de ne pas lire l'amendement à la motion sur l'article 2 modifié du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)?

Des voix : D'accord.

Le président : Y compris le sous-amendement?

Le sénateur Stratton : C'est impossible, je suis désolé. Le signal retentit. Je ne voudrais pas qu'on crie à la Chambre que nous n'avons pas eu le temps de nous rendre.

Le président : Honorables sénateurs, nous allons interrompre nos travaux le temps d'aller voter à la Chambre.

Le comité interrompt ses travaux à 17 h 16.

Le comité reprend ses travaux à 17 h 45.

Honorables sénateurs, je mets aux voix l'amendement du sénateur Milne que le projet de loi S-4 soit modifié, à l'article 2, à la page 2, par substitution, aux lignes 8 à 12, de ce qui suit :

Puis-je m'abstenir de le lire?

Des voix : Abstenez-vous.

Senator Robichaud: As amended.

The Chairman: Yes, as amended with the 2007. All those in favour of the motion in amendment will please say, "yea."

Some Hon. Senators: Yea.

The Chairman: Contrary minded?

Some Hon. Senators: Nay.

The Chairman: Carried, on division. Shall clause 2, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried — no division. Shall clause 3, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the preamble carry?

Senator Tkachuk: Clause 3, as amended?

Senator Andreychuk: We agreed to that.

Senator Stratton: Back up. How is clause 3 of the bill recorded as a vote?

The Chairman: Carried, on division.

Senator Stratton: No: Clause 3 carried.

The Chairman: Honourable senators, shall the preamble carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1, the short title, carry?

Senator Milne: At this point, do we need to change the 2006 to 2007?

The Chairman: Would someone propose that as a motion?

Senator Fraser: So moved.

The Chairman: It is moved by Senator Fraser that the phrase 2006 be amended to 2007. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the bill, as amended, carry?

Senator Milne: I move an amendment that the bill, as amended, carry with the following recommendation to be included in the committee's report:

That the bill, as amended, not be proceeded with at third reading until such time as the Supreme Court of Canada has ruled with respect to its constitutionality.

The Chairman: May I have a copy of that, please?

Senator Milne: Yes.

The Chairman: Is it possible for the other members to receive a copy of the language to see the wording?

Le sénateur Robichaud : Modifié.

Le président : Oui, l'amendement modifié pour 2007. Que tous ceux qui sont d'accord avec la motion proposée disent « pour ».

Des voix : Pour.

Le président : Y en a-t-il qui sont contre?

Des voix : Contre.

Le président : L'amendement est adopté avec dissidence. L'article 2 modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté, sans dissidence. L'article 3 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. Le préambule est-il adopté?

Le sénateur Tkachuk : L'article 3 modifié?

Le sénateur Andreychuk : Nous l'avons adopté.

Le sénateur Stratton : Attendez. Quel était le vote sur l'article 3 du projet de loi?

Le président : Adopté avec dissidence.

Le sénateur Stratton : Non, l'article 3 a été adopté.

Le président : Honorables sénateurs, le préambule est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 1, soit le titre abrégé, est-il adopté?

Le sénateur Milne : À cet endroit, devons-nous remplacer 2006 par 2007?

Le président : Quelqu'un en propose-t-il la motion?

Le sénateur Fraser : Je la propose.

Le président : Le sénateur Fraser propose que l'année 2006 soit remplacée par l'année 2007. Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 1 modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. Le projet de loi modifié est-il adopté?

Le sénateur Milne : Je propose que le projet de loi modifié soit adopté et que la recommandation suivante soit ajoutée au rapport du comité :

Que le projet de loi modifié ne soit pas lu une troisième fois tant que la Cour suprême du Canada ne se sera pas prononcée sur sa constitutionnalité.

Le président : Puis-je en avoir une copie, s'il vous plaît?

Le sénateur Milne : Bien sûr.

Le président : Les autres membres du comité pourraient-ils recevoir copie du libellé?

Senator Milne: We do not have copies of that and I apologize, so I will repeat it:

That the bill, as amended, not be proceeded with at third reading until such time as the Supreme Court of Canada has ruled with respect to its constitutionality.

Senator Stratton: Is this a report or what is it?

Senator Milne: This is a recommendation.

Senator Stratton: It is a recommendation, so it is not a part of the bill itself?

Senator Milne: No, it is a recommendation attached to the bill — to the report.

Senator Andreychuk: It is a recommendation within the report of the amended bill. Is that what you are saying, Senator Baker?

Senator Baker: The mover of the motion.

Senator Milne: It is a recommendation within the report of the amended bill.

Senator Tkachuk: Let me get this straight so I understand what is going on here. You have amended the bill so it bears little resemblance to its original intent, and now you are recommending that your amendments be sent to the Supreme Court?

Senator Milne: Yes, that the bill as amended not be proceeded with at third reading until such time as the Supreme Court of Canada has ruled with respect to its constitutionality.

The Chairman: Rule 98 of the *Rules of the Senate of Canada* states that when a committee is examining legislation, the committee must report the results of its review of the bill. What are the results of the committee's review? This recommendation says that the bill as amended not to be proceeded with, so this recommendation is a motion to quash the bill.

Senator Tkachuk: Yes.

Senator Milne: It is not a motion to quash the bill whatsoever. It is a motion to ensure that the bill as amended goes to the Supreme Court.

Senator Fraser: Chair, it is true that this is an unusual proceeding, but it is an unusual bill. It is not every day that we have to deal with an amendment to the Constitution of Canada. I think that all senators will recall that numerous witnesses and now several provinces have raised serious concerns about the constitutionality of Bill S-4.

Senator Stratton: Several provinces also said we should get rid of the —

Senator Fraser: Those views are shared by a number of senators. If we complete this procedure, we make a good faith effort to make this bill constitutionally acceptable, which in our view Bill S-4 in its original form was not, but it is our best effort.

Senator Tkachuk: You are the Supreme Court.

Le sénateur Milne : Nous n'en avons pas de copies, je m'en excuse, donc je vais la répéter :

Que le projet de loi modifié ne soit pas lu une troisième fois tant que la Cour suprême du Canada ne se sera pas prononcée sur sa constitutionnalité.

Le sénateur Stratton : Est-ce un rapport? Qu'est-ce que c'est?

Le sénateur Milne : Une recommandation.

Le sénateur Stratton : C'est une recommandation, donc elle ne fait pas partie du projet de loi lui-même?

Le sénateur Milne : Non, c'est une recommandation jointe au projet de loi, au rapport.

Le sénateur Andreychuk : C'est une recommandation ajoutée au rapport sur le projet de loi modifié. Est-ce ce que vous dites, monsieur Baker?

Le sénateur Baker : Demandons à la personne qui l'a proposée.

Le sénateur Milne : C'est une recommandation annexée au rapport sur le projet de loi modifié.

Le sénateur Tkachuk : Un instant, je veux être certain de bien comprendre. Vous avez modifié le projet de loi de sorte qu'il correspond maintenant très peu à la version originale et vous recommandez que vos amendements soient étudiés par la Cour suprême. Est-ce bien cela?

Le sénateur Milne : Oui. Je propose que le projet de loi modifié ne soit pas lu une troisième fois tant que la Cour suprême du Canada ne se sera pas prononcée sur sa constitutionnalité.

Le président : Selon l'article 98 du *Règlement du Sénat du Canada*, lorsqu'un comité examine un projet de loi, il doit faire rapport du résultat de cet examen. Quel est donc ce résultat? Si nous recommandons que le projet de loi modifié ne soit pas lu une troisième fois, cela signifie que nous le rejetons.

Le sénateur Tkachuk : Oui.

Le sénateur Milne : Ce n'est pas cela. Il s'agit d'une motion qui vise à faire en sorte que le projet de loi modifié soit renvoyé à la Cour suprême.

Le sénateur Fraser : Monsieur le président, il est vrai qu'il s'agit d'une procédure inhabituelle, mais il faut dire qu'il s'agit d'un projet de loi inhabituel également. Nous ne sommes pas tous les jours saisis d'une modification à la Constitution du Canada. Tous les sénateurs se rappelleront que de nombreux témoins ont exprimé de sérieux doutes quant à la constitutionnalité du projet de loi S-4. Et maintenant, plusieurs provinces la contestent aussi.

Le sénateur Stratton : Plusieurs provinces ont également affirmé que nous devrions éliminer...

Le sénateur Fraser : C'est également ce que pense un certain nombre de sénateurs. Si nous allons de l'avant avec cette motion, nous ferons ainsi un effort en toute bonne foi en vue de rendre cette mesure législative conforme à la Constitution, car elle ne l'était pas à notre avis au départ. C'est notre dernier recours.

Le sénateur Tkachuk : Vous pouvez le déterminer vous-même.

Senator Fraser: No, we are not. That is the whole point. We are not the Supreme Court. Even in its amended form, we cannot be sure that it is constitutionally acceptable. This is our view of what a good Senate tenure bill would look like, but we do not think we can amend the Constitution of Canada if there are serious doubts raised by serious people about whether the amendment is constitutionally valid.

Senator Andreychuk: When you say it is unusual, I think it is more than unusual. I urge my colleagues to rethink what they are asking this committee to do in a public way. The government put a bill forward. This committee, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, is to look at its legality and its constitutionality. We have called many witnesses. It is the prerogative and the responsibility of this committee to determine whether that bill is constitutional and whether it is appropriate. If members of the committee feel it is not appropriate, they can vote it down, they can amend it, or they can agree with it. Here we have gone through an exercise of saying, "We believe the provinces," which is fair enough. I happen to think they did not dissuade me, or members can say, "We believe Professor X or Y." We amend a government bill, and then we say to the Supreme Court, "We have amended a bill. We have practically created a new bill. Please tell us if we are right."

That is strange because traditionally, there has been a position where we have a bill before us and we cannot agree on the constitutionality of it, and we might suggest it go to the Supreme Court if it is so fundamental. I will not go into why a bill should go to the Supreme Court, because that is a different issue, but assuming we all agree, we would send a government bill to the Supreme Court to determine its constitutionality. Here we have determined what parts are constitutional because members have chosen amendments. Members have chosen amendments. I presume, to make the bill acceptable according to the terms of this committee. Then committee members say, "I am not sure of myself. We are not absolutely certain, so we want a Supreme Court guarantee."

I go back to what Senator Hays said here. I go back to what we say over and over again. We have to be masters of our own house. Why would we give up our responsibilities, our privileges, our rights, and run to the Supreme Court to ask if we are right? They would not need us. If everything we do needs a stamp of approval by the Supreme Court, why do we have a committee? Why do we spend the time on that?

My point is, committee members choose. If we want to have a constitutional reference to the Supreme Court, we should have discussed that on the government's bill, not on our bill, or choose our amendments and let us go.

On third reading, I would put forward the position that I do not think the Supreme Court needs to intervene. Eminently qualified constitutional experts convinced me that it is constitutional, and I hope that others would argue their

Le sénateur Fraser : Non, pas du tout. Il n'y a que la Cour suprême qui soit apte à juger de la constitutionnalité. Même dans sa version modifiée, nous ne pouvons pas déterminer avec certitude si cette mesure est acceptable sur le plan constitutionnel. Un bon projet de loi émanant du Sénat doit à notre avis être conforme à la Constitution, et c'est pourquoi nous estimons que nous ne pouvons pas modifier la Constitution du Canada si de nombreuses personnes crédibles ont de sérieux doutes quant à la constitutionnalité de la modification.

Le sénateur Andreychuk : Quand vous dites qu'il s'agit d'une procédure inhabituelle, je crois que c'est même plus qu'inhabituel. J'exhorte mes collègues à bien réfléchir à ce qu'on demande au comité de faire. Le gouvernement a présenté un projet de loi et le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles doit se pencher sur sa légalité et sa constitutionnalité. Nous avons convoqué de nombreux témoins. Il appartient au comité, car c'est sa responsabilité, de déterminer si le projet de loi est conforme à la Constitution et s'il est acceptable. Si les membres du comité jugent qu'il ne l'est pas, ils peuvent voter contre cette mesure ou bien la modifier. Dans ce cas-ci, nous nous rangeons du côté des provinces, et je peux comprendre cela, mais en ce qui me concerne, sachez qu'elles ne m'ont pas persuadée. Nous avons modifié un projet de loi du gouvernement et nous en avons fait une toute nouvelle mesure pratiquement, et maintenant, nous prions la Cour suprême de nous dire si nous avons raison.

C'est étrange, parce qu'habituellement, lorsque nous avons des doutes au sujet de la constitutionnalité d'un projet de loi, il arrive que nous proposons de le renvoyer à la Cour suprême lorsqu'il s'agit d'un sujet fondamental. Je n'expliquerai pas pourquoi un projet de loi devrait être renvoyé à la Cour suprême, car là n'est pas la question. Nous avons déterminé quelles dispositions de cette mesure sont constitutionnelles parce que les membres du comité y ont apporté certains amendements, je présume, visant à faire en sorte qu'elles soient acceptables sur le plan constitutionnel. Toutefois, en faisant cette recommandation, les membres se trouvent à dire qu'ils ne sont pas absolument certains de la constitutionnalité du projet de loi et qu'ils veulent en obtenir la certitude de la part de la Cour suprême.

Je veux revenir à ce qu'a dit le sénateur Hays et à ce que nous ne cessons de répéter. Nous devons être maîtres chez nous. Pourquoi abandonner nos responsabilités, nos privilèges et nos droits en demandant à la Cour suprême de nous dire si nous avons raison? L'inverse n'existe pas. Si nous avons toujours besoin d'obtenir le sceau d'approbation de la Cour suprême, alors pourquoi notre comité existe-t-il? Pourquoi consacrons-nous du temps à cela?

Ce sont les membres du comité qui décident. Si nous voulons procéder à un renvoi constitutionnel, nous aurions dû en discuter lors de l'étude du projet de loi du gouvernement, et non pas du nôtre, ou bien proposer des amendements.

À l'étape de la troisième lecture, je ne suis pas d'avis que la Cour suprême doit intervenir. Des spécialistes de la Constitution des plus compétents m'ont convaincu que cette mesure est constitutionnelle, et j'ose espérer que d'autres feront valoir un

positions, whichever way they want to go. If we say that someone disagreed, whether that be provinces, professors or whoever, and the minute someone disagrees we move to send the issue to the Supreme Court, or if the provinces say every time there is a constitutional amendment, that their interpretation needs to be taken into account, then we do not need section 44 in the Constitution, because reserved in section 44 are those things that do not require provincial say-so.

Senator Rompkey: We are in much the same position as we were with the Constitution itself, which went to the Supreme Court because the provinces disagreed. There was no agreement among them. This bill is a constitutional bill as well. To lump in premiers with constitutional experts misses the point. The Senate is here to represent the provinces. That is one of our reasons for existing, as I understand it. The six of us from Newfoundland and Labrador feel that we represent a province. That is what we understand. That is the reason we are here, as far as I am concerned. If the premier of my province says that he has difficulty with this bill, then I want it to go to the Supreme Court for a ruling as to its constitutionality. I do not think we can say that the premiers are like professors or any other expert who comes in front of us. They are duly elected leaders of a province, and I think we are bound to listen to their views and to react to their views and to obtain a clear and unequivocal statement of how we are to proceed.

Senator Andreychuk: I think we heard them. We weighed their evidence. Senator Rompkey, I sat through this, and I weighed what the premiers said. I also see section 44, and I weigh that we should be masters of our own house. There is a balance in our Constitution and, if we have any say or any worth, our opinion has to count too. There matters are distinctly within the Senate. The courts have ruled on it, with respect. I have given due diligence to the provinces. I am not discounting them.

Senator Rompkey: Are you including the new letters?

Senator Andreychuk: Yes, that includes the new letters. I have read all of them.

Senator Tkachuk: I want to make a couple of points. Why would we, as a Senate, give up our prerogative to amend certain aspects of the Constitution? Why would we, as a federal body, give up our right to do that, and turn the right over to the provinces? That is exactly what you are saying.

My interpretation of how I represent my region on federal matters is my interpretation, not my premier's interpretation. I listen to my premier, as I listen to everyone else, but that does

point de vue différent, quel qu'il soit. Si, dès qu'une opinion contraire est exprimée, que ce soit par une province, un universitaire ou quiconque, nous nous en remettons à la Cour suprême, ou si les provinces affirment que chaque fois qu'il est question de modifier la Constitution, il faut prendre leur interprétation en considération, alors nous n'avons pas besoin de l'article 44 de la Constitution, qui porte sur les dispositions que le Parlement peut modifier sans qu'il soit nécessaire qu'il obtienne l'approbation des provinces.

Le sénateur Rompkey : Nous sommes considérablement dans la même position que nous étions quand il a été question de la Constitution elle-même, qui a été renvoyée à la Cour suprême parce que les provinces ne s'entendaient pas. Dans ce cas-ci, il s'agit aussi d'un projet de loi constitutionnel. Nous faisons fausse route si nous mettons dans le même sac les premiers ministres et les spécialistes de la Constitution. Le Sénat a notamment pour mandat de représenter les provinces. C'est l'une de ses raisons d'être, si je comprends bien. Les six sénateurs, dont moi-même, qui proviennent de Terre-Neuve-et-Labrador estiment qu'ils représentent une province. C'est ce que nous comprenons. C'est la raison pour laquelle nous sommes ici; du moins, c'est ce que je pense. Si le premier ministre de ma province affirme qu'il a des doutes au sujet de la constitutionnalité de ce projet de loi, alors je veux que la Cour suprême rende un jugement à ce sujet. Je ne pense pas qu'on puisse mettre les premiers ministres sur le même pied que des universitaires ou des spécialistes qui comparaissent devant nous. Ils sont des dirigeants provinciaux élus en bonne et due forme, et je crois que nous avons le devoir d'écouter leurs points de vue et de demander par la suite une opinion claire et sans équivoque qui nous permettra d'être fixés.

Le sénateur Andreychuk : Je crois que nous avons entendu les premiers ministres. Nous avons évalué leurs arguments. C'est ce que j'ai fait monsieur le sénateur Rompkey. Je connais l'article 44, et je suis d'avis moi aussi que nous devrions être maîtres chez nous. Notre Constitution prévoit un certain équilibre, et j'estime que, si nous avons voix au chapitre, notre opinion à nous aussi doit compter. Leurs préoccupations ont été examinées par le Sénat, et les tribunaux ont rendu leur jugement à cet égard. J'ai bien réfléchi à ce qu'ont fait valoir les provinces. Je ne minimise pas l'importance de leur opinion.

Le sénateur Rompkey : Faites-vous abstraction des nouvelles lettres?

Le sénateur Andreychuk : Non, pas du tout. Je les ai toutes lues.

Le sénateur Tkachuk : Il y a deux points que je veux faire valoir. Pourquoi devrions-nous, en tant que Sénat, abandonner notre droit de modifier certains aspects de la Constitution? Pourquoi, en tant qu'entité fédérale, céder ce droit aux provinces? C'est exactement ce que nous devrions faire d'après ce que vous dites.

L'opinion que j'ai en tant que représentant de ma province au sujet de questions d'ordre fédéral n'est pas nécessairement celle de mon premier ministre. J'écoute ce qu'il a à dire, au même titre que

not mean my premier is right. Giving up our prerogatives by saying I will always vote the way my premier wants —

Senator Rompkey: You are putting words in my mouth. That is not what I said.

Senator Tkachuk: I am sorry. What did you say?

Senator Rompkey: I did not say that I had to say what he says. He is making an objection, and we are bound to listen to that objection and to obtain clarity.

Senator Tkachuk: You are bound to listen to it, that is correct? You may be bound to listen to it —

Senator Rompkey: Not necessarily to repeat, but we are bound to listen.

Senator Stratton: Senator, your province has clearly said we should abolish the place. Why not listen to that?

Senator Rompkey: My province did not say that. One province said we should abolish the place.

Senator Stratton: British Columbia?

Senator Rompkey: Yes, British Columbia — one province.

Senator Stratton: And Manitoba — should we not listen to those people? That is the region I represent; we should abolish the place.

Senator Rompkey: Then you should bring forward a bill to abolish the Senate, if you want to.

Senator Stratton: Exactly.

Senator Tkachuk: I will return to what you did here, so it is clear. You amended a government bill, emasculated the bill and put your terms into the bill. Then you said, we will refer it to the Supreme Court, which, in effect, kills the bill. I do not mind if you kill the bill. I want you to stand up in the chamber and vote against the bill, or vote against it here in committee. Do not waste my time with amendments that change the bill from eight years to 15 years; eliminate the main reason for the bill, which is reform, put in a 15-year term, and put back age 75; and then expect me to listen to you using this as an excuse to send it to the Supreme Court. That does not make any sense whatsoever.

I cannot believe it is happening here, but it is what you wish. Your particular actions, in effect, kill the bill; and I want it on the record that is what I think. I think that is what the people will think — that your actions are to vote against Senate reform and vote against this bill. After a year of this process, we have these amendments and then a reference to the Supreme Court, which, in effect, kills the bill. That is what you are doing.

n'importe qui d'autre, mais cela ne signifie pas qu'il a raison. Nous ne devons pas abandonner nos droits en pensant qu'il faut toujours voter comme le souhaite le premier ministre provincial...

Le sénateur Rompkey : Vous me faites dire ce que je n'ai pas dit.

Le sénateur Tkachuk : Je suis désolé. Qu'avez-vous dit?

Le sénateur Rompkey : Je n'ai pas dit que je devais être du même avis que lui. Il a exprimé des doutes, et nous sommes contraints de l'écouter et d'obtenir une certitude.

Le sénateur Tkachuk : Il est vrai que vous êtes peut-être contraint de l'écouter...

Le sénateur Rompkey : Mais pas nécessairement d'être d'accord avec lui.

Le sénateur Stratton : Monsieur le sénateur, votre province s'est clairement prononcée en faveur de l'abolition du Sénat. Pourquoi alors ne pas écouter les arguments à ce sujet?

Le sénateur Rompkey : Cela est faux, c'est une autre province.

Le sénateur Stratton : La Colombie-Britannique?

Le sénateur Rompkey : Oui, la Colombie-Britannique.

Le sénateur Stratton : Et le Manitoba. Ne devrions-nous pas écouter ce que cette province a à dire? C'est celle que je représente; elle voudrait qu'on abolisse le Sénat.

Le sénateur Rompkey : Alors vous devriez présenter un projet de loi visant l'abolition du Sénat, si vous le voulez.

Le sénateur Stratton : En effet.

Le sénateur Tkachuk : Je vais résumer ce que vous avez fait, pour que ce soit clair. Vous avez modifié un projet de loi du gouvernement, pour lui retirer toute sa substance. Vous avez ensuite demandé qu'on le renvoie à la Cour suprême, ce qui sera fatal pour cette mesure. Cela ne me dérange pas que vous vouliez tuer le projet de loi. Seulement, je veux que vous votiez contre cette mesure en Chambre ou en comité. Ne me faites pas perdre mon temps avec des amendements qui ont pour but de faire passer la durée du mandat de huit à quinze ans et ainsi éliminer la principale raison d'être du projet de loi, c'est-à-dire réformer le Sénat. Ne vous attendez pas ensuite à ce que j'accepte que vous utilisiez ces amendements comme excuse pour renvoyer cette loi à la Cour suprême. C'est tout à fait insensé.

Je ne peux pas croire que c'est ce qui se produit, mais c'est ce que vous souhaitez. Tout ce que vous faites a pour but de tuer le projet de loi; et je tiens à ce que le compte rendu indique que c'est ce que je pense. C'est également ce que les gens penseront à mon avis, à savoir que vous vous opposez à la réforme du Sénat et que vous êtes contre ce projet de loi. Après un an, nous nous retrouvons avec ces amendements et un renvoi à la Cour suprême, ce qui aura pour effet de faire mourir le projet de loi. C'est ce que vous voulez.

I would rather have you stand up in the Senate and make your arguments of why this bill should not happen and then vote against the bill. Then people will judge you for what you are. That is all I have to say, chair.

The Chairman: Thank you, Senator Tkachuk. Next on my list is Senator Baker. Before you take the floor, senator, can I ask, in addition to the point that you will make, that you also speak to rule 100 of the *Rules of the Senate*, which reads:

When a committee to which a bill has been referred considers that the bill should not be proceeded with further in the Senate, it shall so report to the Senate, stating its reasons. If the motion for the adoption of the report is carried, the bill shall not reappear on the Order Paper.

In other words, the bill is quashed, which I said earlier. Can you please explain whether you are operating under this section now?

Senator Baker: No, we are not operating under that section. Mr. Chairman, I think it would be difficult to find an exact section under which we are operating. These extraordinary times call for extraordinary solutions. I think if you looked in Erskine May, at the introduction to the section that deals with reports from committees, you will see the answer to your question perhaps.

Of course, I can understand, being confronted with a motion such as this one, that even you, in your position as a former professor of law and someone who knows a lot about this subject that is before us, would perhaps be a little confused as to what the mechanism is that we are triggering in this particular instance. The mechanism is this: that the committee reports to the Senate, and in the report to the Senate, the committee is making a recommendation. We believe that recommendation would need to be put to the Senate and it would need to be voted on. That is it.

When you read the exact wording of Senator Milne's motion, it is that this committee "recommend to the Senate." It does not say how the reference to the Supreme Court of Canada would be carried out because, as honourable senators are probably aware, the only body that I believe can refer this matter to the Supreme Court of Canada would be the Government of Canada.

The Chairman: There are others; the provinces.

Senator Baker: In our motion, the provinces will not do that. That is it. We are voting on a motion now that will be voted on as a recommendation. The results of this motion will be voted on as a recommendation in the Senate and, if approved, this bill will not go to third reading. It will not go to third reading until after the matter is referred to the Supreme Court of Canada as a reference.

The Chairman: The rule says that if the motion for the adoption of the report is carried, the bill shall not reappear on the Order Paper. What would be carried is that the bill, as amended, not be proceeded with at third reading.

Je souhaiterais plutôt que vous preniez la parole au Sénat pour expliquer pourquoi ce projet de loi ne devrait pas être adopté et que vous votiez contre cette mesure. Les gens vous jugeront alors pour ce que vous êtes. C'est tout ce que j'ai à dire, monsieur le président.

Le président : Merci, monsieur le sénateur Tkachuk. Le prochain intervenant sur la liste est le sénateur Baker. Avant que vous ne preniez la parole, puis-je vous demander, en plus de faire vos commentaires, de parler de l'article 100 du *Règlement du Sénat*, qui se lit comme suit :

Si un comité chargé d'examiner un projet de loi estime qu'il n'y a pas lieu pour le Sénat de l'étudier davantage, il présente à la Chambre un rapport en ce sens, avec raisons à l'appui. Si le Sénat vote la motion portant adoption de ce rapport, le projet de loi n'apparaît plus au *Feuilleton*.

Autrement dit, le projet de loi est annulé, comme je l'ai dit plus tôt. Pouvez-vous nous confirmer que vous vous appuyez sur cet article-là.

Le sénateur Baker : Non, monsieur le président. Je crois qu'il serait difficile de trouver un article en particulier sur lequel nous nous appuyons. Les circonstances actuelles sont exceptionnelles et elles exigent des solutions exceptionnelles. La réponse à votre question se trouve peut-être dans l'introduction de la partie qui concerne les rapports des comités dans l'ouvrage rédigé par Erskine May.

Je comprends très bien, étant donné le genre de motion dont il est question, que même vous, qui êtes un ancien professeur de droit et connaissez bien le sujet, vous soyez un peu incertain du mécanisme qui donne lieu à cette situation particulière. Je vais vous expliquer : dans le rapport que le comité présentera au Sénat, il fera une recommandation. Nous estimons que le Sénat doit être saisi de cette recommandation et qu'elle doit faire l'objet d'un vote. C'est tout.

Si vous lisez bien la motion du sénateur Milne, vous verrez qu'il est indiqué que c'est ce que le comité recommande au Sénat. Il n'est pas précisé comment le renvoi à la Cour suprême serait fait, car, comme le savent probablement les sénateurs, la seule entité qui à mon avis peut renvoyer cette affaire à la Cour suprême est le gouvernement du Canada.

Le président : Il y en a d'autres; les provinces.

Le sénateur Baker : Les provinces ne le feront pas. Nous allons voter sur une motion qui fera l'objet d'un vote en tant que recommandation. La recommandation formulée dans cette motion fera l'objet d'un vote au Sénat et si elle est adoptée, ce projet de loi ne passera pas à l'étape de la troisième lecture. Il n'y aura pas de troisième lecture si l'affaire est renvoyée à la Cour suprême du Canada.

Le président : D'après l'article 100 du *Règlement*, si la motion portant adoption du rapport est adoptée, le projet de loi n'apparaît plus au *Feuilleton*. Nous voterions en faveur du fait que le projet de loi modifié ne passe pas à l'étape de la troisième lecture.

Senator Baker: Yes, but Mr. Chairman, we are not killing the bill here. We are including a recommendation.

The Chairman: That it be killed elsewhere.

Senator Baker: No; if you put it that way, chair, you would be doing by the back door what you cannot do by the front door. It is not covered by the rule that you read because if we were to proceed under the rule that you read, we would defeat the bill right here and now. This is not defeating the bill; this is an amendment to the bill that will be referred back to the Senate at report stage. Included in it will be the recommendation that it not proceed to third reading. The motion would not be made by His Honour. "When shall this bill be read a third time?"

It will be dealt with in the Senate as a report recommendation by the committee. In other words, it would accomplish it indirectly because we are not killing the bill. If we were to kill the bill, that would be a different measure.

We are answering the Supreme Court of Canada, in their December 1979 judgment, in which the Supreme Court of Canada said, give us a number. That is what they said, chair, and you realize that. They said, we cannot pass judgment on the constitutionality of tenure until we have a number; and this bill suggests a number.

We are saying that it would not pass with a term of eight years. However, we are giving it a chance at least to obtain a judgment based on 15 years. Hopefully, also the Supreme Court of Canada will pass judgment on Bill C-43 as well, as two measures that are before the chamber.

The Chairman: It is not before the Senate.

Senator Baker: It is before the House of Commons though.

The Chairman: You have answered my question, Senator Baker.

Senator Milne: Senator Baker has said it far better than I can. As far as I am concerned — and we are, after discussion, concerned — this bill, as it originally stood before it was amended, was clearly unconstitutional. We have tried our best to make it pass the constitutional test; but, frankly, I believe it must go to the Supreme Court because this matter affects the Senate, and will affect the Government of Canada, forever. I believe this bill is clearly a constitutional matter that affects the provinces; it affects their representation in the Senate.

Three regions of the country are represented in the premiers of the provinces who have spoken clearly against this bill: The region of Ontario, the region of Quebec and two of the premiers from the Atlantic Provinces.

Le sénateur Baker : Mais monsieur le président, nous ne tuons pas le projet de loi. Nous formulons une recommandation.

Le président : Vous recommandez qu'il soit annulé ailleurs.

Le sénateur Baker : Non, si vous le formulez ainsi, monsieur le président, c'est donc dire qu'on utilise un moyen détourné pour arriver à notre fin. Si nous appliquions l'article que vous avez lu, nous rejeterions maintenant le projet de loi. Nous ne nous trouvons pas à voter contre le projet de loi; il s'agit d'un amendement à cette mesure, qui sera renvoyée au Sénat à l'étape du rapport. Dans cet amendement, il est proposé de ne pas aller de l'avant avec l'étape de la troisième lecture. Par conséquent, le président ne demanderait pas si le projet de loi devrait être lu une troisième fois.

Il s'agit d'une recommandation qui fait partie du rapport émanant du comité et dont sera saisi le Sénat. Autrement dit, il ne s'agit pas de faire mourir le projet de loi. Si nous proposons de le rejeter, la motion serait différente.

Nous répondons à la Cour suprême du Canada, qui, dans le jugement qu'elle a rendu en décembre 1979, nous demandait de lui donner un nombre. C'est la demande qu'elle a faite, monsieur le président, et vous le savez. Elle a affirmé qu'elle ne pourra pas se prononcer sur la constitutionnalité tant qu'elle n'aura pas obtenu un nombre; et ce projet de loi en propose un.

Nous affirmons qu'il ne sera pas adopté s'il propose un mandat de huit ans. Nous essayons donc à tout le moins qu'il le soit en obtenant un jugement sur un mandat de 15 ans. Nous espérons que la Cour suprême se prononcera également sur le projet de loi C-43, qui est une autre mesure dont la Chambre est saisie.

Le président : Le Sénat n'est pas saisi de ce projet de loi.

Le sénateur Baker : La Chambre des communes l'est par contre.

Le président : Vous avez répondu à ma question, monsieur le sénateur Baker.

Le sénateur Milne : Le sénateur Baker a donné une bien meilleure explication que j'aurais pu le faire. En ce qui me concerne — et je dirais en ce qui nous concerne, si je me fie aux discussions que nous avons eues — ce projet de loi, dans sa version originale, était de toute évidence non conforme à la Constitution. Nous avons fait de notre mieux pour le rendre constitutionnel, mais je dois dire honnêtement que je crois qu'il doit être renvoyé à la Cour suprême, car il s'agit d'une question qui touche le Sénat et qui aura une incidence sur le gouvernement du Canada pour toujours. J'estime que ce projet de loi porte sur un sujet d'ordre constitutionnel qui regarde les provinces, car il concerne leur représentation au Sénat.

Quelques provinces se sont prononcées clairement contre ce projet de loi, à savoir l'Ontario, le Québec et deux provinces de l'Atlantique.

Senator Bryden: I want to touch on a couple of things. In the *Upper House* case, the court said:

In creating the Senate in the manner provided in the Act, it is clear that the intention was to make the Senate a thoroughly independent body which could canvass dispassionately the measures of the House of Commons. This was accomplished by providing for the appointment of members of the Senate with tenure for life.

“Thoroughly independent” is equated with the type of independence that applies to the Supreme Court judges. The question that still remains in my mind and the mind of others, even having done what we have done to try to fit it into the Upper House situation, is that we will still dramatically affect, and that is the important word.

When the federation occurred, it was as a result of negotiation among three provinces. There would be no Confederation of Canada if there had not been a Senate. It was set up in the manner in which it was set up, to counterbalance the House of Commons and counterbalance the fact that the two larger provinces, Quebec and Ontario — and they are still the larger ones — would always win if it came to a rep-by-pop situation. We were permitted to people our house with appointments on a regional basis for equal representation across the country.

The reason for that is because the senators representing those regions would be able to represent the smaller provinces in particular or the regions in general, in the federal government in matters of legislation affecting their region. The Senate also would have the independence to provide second thought for the laws made in the House of Commons. That is absolutely the deal.

The Chairman: Those are the principles for the Senate: Represent the regions, protect minorities and be a body of sober second thought over the impetuous lower house.

Senator Bryden: Yes, and to be thoroughly independent in carrying out that responsibility. The problem, even with the amendments, is that the maximum independence was probably when they held life tenure. Then the Supreme Court stated, when they dropped tenure to age 75, that the change really did not affect independence because tenure was to age 75 and it was a housekeeping type of amendment.

Five amendments — do not ask me to list them — have been made under section 44 and they have all been of a housekeeping type. Indeed, an example of what a section 44 amendment would be was referenced, when it was put in place in the Constitution. What sort of thing would it be? It would be if it was decided to change the quorum for the Senate. That would be a section 44. Parliament on its own can do that. It will not affect the other members of the contract.

Le sénateur Bryden : J’ai deux choses à dire. Dans le *Renvoi sur la Chambre haute*, la Cour suprême mentionne ceci :

En créant le Sénat de la manière prévue à l’Acte, il est évident qu’on voulait en faire un organisme tout à fait indépendant qui pourrait revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes. On y est arrivé en disposant que les membres du Sénat seraient nommés à vie.

Les juges de la Cour suprême doivent eux aussi être « tout à fait indépendants ». Je continue à me poser des questions, et je ne suis pas le seul, car en dépit de tous les efforts déployés pour faire en sorte que cet amendement soit conforme au renvoi concernant la Chambre haute, l’effet en demeure considérable, ce qui est un important point à retenir.

La naissance de notre fédération a été le fruit de négociations entre trois provinces. Il n’y aurait pas de Confédération canadienne sans la présence d’un Sénat. Il a été conçu de cette manière pour faire contrepoids à la Chambre des communes et compenser le fait que les deux provinces les plus grandes, le Québec et l’Ontario — et elles le demeurent d’ailleurs encore aujourd’hui — sortent toujours gagnantes dans un contexte de représentation en fonction de la population. C’est la raison pour laquelle nous avons pu procéder à des nominations à l’échelon régional pour assurer une représentation équitable dans tout le pays.

De cette manière, les sénateurs représentant ces régions pouvaient défendre leurs intérêts ou ceux des provinces plus petites dans les dossiers législatifs les concernant à l’échelon fédéral. Le Sénat devait jouir également de l’indépendance suffisante pour permettre un second examen des lois adoptées à la Chambre des communes. C’étaient là les objectifs fondamentaux visés.

Le président : Ce sont les principes à la base de l’existence du Sénat : représenter les régions, protéger les minorités et servir de mécanisme de second examen objectif pour freiner les élans impétueux de la Chambre basse.

Le sénateur Bryden : Oui, et en s’acquittant de cette responsabilité de façon tout à fait indépendante. Le problème, même avec les amendements proposés, c’est que c’était probablement le mandat à vie qui offrait le maximum d’indépendance. Mais voilà que la Cour suprême a statué, lorsque l’âge de la retraite a été fixé à 75 ans, qu’il s’agissait d’une modification purement technique qui ne réduisait pas vraiment l’indépendance des sénateurs.

Cinq amendements ont été apportés en application de l’article 44. Je ne pourrais pas vous en dresser la liste, mais il s’agit dans tous les cas de modifications de nature administrative. En fait, un exemple d’une modification possible en vertu de l’article 44 a été proposé lors de son inclusion dans la Constitution. De quel type d’amendement pourrait-il s’agir? Cela pourrait être la décision de changer le quorum pour le Sénat. Ce serait un amendement en vertu de l’article 44. Le Parlement pourrait prendre une telle décision à lui seul. Les autres parties ne seraient pas touchées.

The Chairman: It would also be any of the other things not listed in section 42(1) and 42(2) when they itemized the four things that cannot be done by section 44.

Senator Bryden: The problem is we heard a huge amount of evidence saying that if that were the case, if it refers only what is listed in section 42, the amending formula that exists under section 82 does not distinguish between the Senate and the House of Commons. If, under section 44, we can change the tenure of senators, under section 44, we can also change the tenure of members of the House of Commons without referring to anyone else.

We can also effect the right to vote: who has the right and who does not. Indeed, I think someone here indicated that effecting the tenure down to one year or close to one year would disturb the independence of the senators in doing their job as part of the vital institution that it is.

Our problem is that there is some point — and we also may have gone over that point — of reducing the tenure when we will have affected the independence somewhat. It will have been reduced somewhat. The courts must decide whether even that reduction to 15 years is enough to prevent that amendment from carrying.

I want to leave that.

We have missed one other thing throughout, and it is what has all the provinces concerned. Only one province, by the way, supports what is being done here without qualification and that province is Alberta. Alberta supports what is being done through section 44. With every one of the other provinces, the principal preamble is that we should not do this on a piecemeal basis.

There should be open and honest consultation among the members of this Confederation and that has not happened. That situation is what has caused the Province of Ontario, the Province of Quebec, the Province of New Brunswick, the Province of Prince Edward Island and the Province of Newfoundland and Labrador to make the intervention they did, at our request. They have said: Stop the bill. We are saying that we do not know if we are in a position to stop the bill because these provinces have requested us to.

Senator Tkachuk: You are in a position to stop the bill.

Senator Bryden: In our opinion, it would not be the proper thing to do. We have thought this through as hard as we can and we are attempting to say, now we want the opinion of the Supreme Court rather than put something in place. Supposing we were able to put something in place and it functioned for four or five years. Then there is the Supreme Court reference and they find that all the things that happened since those senators were

Le président : Il pourrait également s'agir de n'importe laquelle des mesures n'étant pas énumérées aux paragraphes 42(1) et 42(2) qui précisent les quatre modifications ne pouvant pas être apportées en application de l'article 44.

Le sénateur Bryden : Nous avons cependant entendu une grande quantité de témoignages indiquant que si tel était le cas, si on faisait référence uniquement à ce qui est énuméré à l'article 42, le mode de révision prévu à l'article 82 n'établit pas la distinction entre le Sénat et la Chambre des communes. Si, en vertu de l'article 44, nous pouvons changer la durée du mandat des sénateurs, nous pourrions en appliquant le même article modifier également la durée du mandat des députés de la Chambre des communes, sans consulter qui que ce soit.

Nous pourrions aussi influencer sur le droit de vote en déterminant qui peut voter ou non. En fait, je crois qu'il y a quelqu'un ici qui a fait valoir que si le mandat des sénateurs était ramené à une année ou environ, ils ne pourraient plus accomplir leur travail de façon tout à fait indépendante au sein de cette institution vitale.

Il existe donc un seuil — et nous l'avons peut-être déjà franchi — à partir duquel la réduction du mandat commence à miner l'indépendance des sénateurs. Ce sont les tribunaux qui doivent trancher quant à savoir si la réduction à hauteur de 15 ans est suffisante en elle-même pour empêcher l'adoption d'un tel amendement.

J'aimerais qu'on en reste là.

Il y a un autre aspect que nous avons négligé dans toutes ces discussions, et ce sont les préoccupations de chacune des provinces. Soit dit en passant, une seule province, l'Alberta, appuie sans restriction les mesures prises ici. L'Alberta est en effet favorable aux amendements proposés en application de l'article 44. Toutes les autres provinces s'inquiètent principalement du fait que nous procédons de façon fragmentaire.

Il devrait y avoir des consultations ouvertes et honnêtes avec tous les membres de notre Confédération, et ce n'est pas ce qui s'est produit. C'est ce qui a amené la province de l'Ontario, la province de Québec, la province du Nouveau-Brunswick, la province de l'Île-du-Prince-Édouard et la province de Terre-Neuve-et-Labrador à intervenir comme nous l'avons demandé. Ces provinces ont affirmé qu'il fallait renoncer à adopter ce projet de loi. Nous précisons que nous ne savons pas si nous sommes en mesure d'arrêter le processus simplement parce que des provinces en ont fait la demande.

Le sénateur Tkachuk : Vous pouvez faire obstruction à ce projet de loi.

Le sénateur Bryden : À notre avis, ce ne serait pas la chose à faire. Nous avons examiné la question sous toutes ses coutures et nous avons maintenant tendance à recommander que l'on attende la décision de la Cour suprême avant d'adopter quoi que ce soit. Supposons que nous soyons capables de mettre en place des mesures qui pourraient être en vigueur pendant quatre ou cinq ans. La Cour suprême pourrait alors se prononcer et déclarer

appointed are null and void. The word that was used, and you would have heard it at the hearings too, is constitutional chaos: those were the words used.

We are trying to do our legislative job and we are trying to do our job as representatives in this committee of significant players in the Confederation. I do not understand why the government felt that they had to proceed without talking to their partners.

The Chairman: They did: We had some evidence that they took advice that proceeding this way was constitutional under section 44. That evidence is before this committee.

Senator Bryden: Some evidence is before them, but the preponderance of evidence before this committee was the other way.

The Chairman: However, all the evidence before this committee includes the evidence of the special committee as well.

Senator Bryden: Even then, little attention was being paid to the constitutionality. The emphasis was on the period of the term. One reason that members of the Senate said, "We must refer this bill to our standing committee, whose specialization is legal and constitutional affairs" — was to examine in detail the constitutionality of this bill. That is where we are. We believe the motion has been made because we want the opportunity for government to refer the amended bill to the Supreme Court for a ruling.

They are not required to do that because they can do what they want. However, I do not know why they would not do it. If they are right, then there is nothing for them to fear. If they are wrong, then we should know that now. There is a reason that it is difficult to amend a Constitution. It is supposed to be difficult to amend a Constitution. This is one of three major pillars of our Confederation.

Anyway, I have finished my lecture; that is the best I can do.

The Chairman: In the course of your lecture, you said you did not know if I was present for the discussion on chaos. I was here, and I do not know if you were here when officials from the Department of Justice came back before the committee and dispelled the concept of chaos. That was clearly before our committee as well and you did not advert to that.

An Hon. Senator: It is in the observations.

The Chairman: I have not seen them. There was another side. There was a response to your reference to the chaos by the Department of Justice who re-appeared before the committee.

invalides toutes les actions entreprises depuis la nomination des sénateurs visés. On a qualifié cette situation de chaos constitutionnel; vous avez certes entendu l'expression pendant les audiences.

Nous nous efforçons de nous acquitter de notre mandat législatif et de faire notre travail à titre de représentants au sein de ce comité d'intervenants majeurs au sein de la Confédération. Je ne comprends pas pour quelle raison le gouvernement a pu croire qu'il lui était possible d'aller de l'avant sans consulter ses partenaires.

Le président : Il y a bel et bien eu des consultations. Certains témoignages nous indiquent que l'on a demandé conseil pour savoir si cette façon de faire les choses était valide du point de vue constitutionnel en application de l'article 44. Ce sont des témoignages qui ont été présentés devant notre comité.

Le sénateur Bryden : Il y a eu certains témoignages en ce sens, mais la prépondérance de la preuve produite devant notre comité serait plutôt à l'effet contraire.

Le président : Cependant, l'ensemble de la preuve considérée par notre comité comprend également les témoignages recueillis par le comité spécial.

Le sénateur Bryden : Encore là, on s'est très peu intéressé à la question de la constitutionnalité. On discutait principalement de la durée du mandat. Si les membres du Sénat ont convenu qu'ils devaient référer ce projet de loi au comité permanent spécialisé dans les questions juridiques et constitutionnelles, c'était notamment pour examiner en détail la constitutionnalité de ce projet de loi. C'est là où nous en sommes. Nous croyons que la motion présentée vise à permettre au gouvernement de soumettre le projet de loi modifié à la Cour suprême pour qu'une décision soit rendue.

La Cour suprême n'est pas tenue de donner suite à une telle requête, car elle est maîtresse de ses propres agissements. Cependant, je ne vois pas pour quel motif on ne le ferait pas. S'ils ont raison, alors ils n'ont rien à craindre. S'ils ont tort, nous devrions le savoir dès maintenant. Ce n'est pas pour rien qu'il est difficile d'amender une Constitution. C'est une démarche qui est censée être difficile. C'est l'un des trois principaux piliers de notre Confédération.

Mais j'ai fini mon exposé théorique; je ne pourrais pas vraiment vous en dire davantage.

Le président : Au cours de votre exposé, vous avez dit ne pas savoir si j'étais présent lors de la discussion concernant le chaos. J'étais ici, et je ne sais pas si vous étiez vous-même présent lorsque des fonctionnaires du ministère de la Justice sont revenus devant le comité pour écarter cette notion de chaos. Nous l'avons clairement entendu devant notre comité également, mais vous n'y avez pas fait référence.

Une voix : C'est indiqué dans les observations.

Le président : Je n'en ai pas pris connaissance. Il y avait un envers à la médaille. Des gens du ministère de la Justice ont comparu à nouveau devant le comité pour répondre à ces allégations de chaos.

Senator Bryden: I saw that and there is a reference to it. I did not agree with it, by the way.

The Chairman: I am trying to be objective.

Senator Bryden: We took that into account.

Senator Fraser: I offer one observation and three clarifications. The observation is that the Supreme Court of Canada, on occasion, takes sweeping action that has massive implications for legislation that has been passed in a form that the legislatures involved thought was valid. Some of us may remember the governments of the legislatures of Quebec and Manitoba, in particular, having to re-pass years of legislation because the Supreme Court ruled it invalid, even though those legislatures thought they were on solid ground. That is my observation.

My first clarification is this: With all deference to my colleague, the Special Senate Committee on Senate Reform paid considerable attention to the constitutional implications of this bill but it did not hear all the same witnesses that appeared before this committee. The bulk of the evidence now ends up a little different but the Senate Reform Committee did pay attention to the constitutionality from some eminent witnesses.

My second clarification is: Going back to the chairman's question about the application of the rule, the best procedural advice I have is that if we adopt this recommendation as it is written, which says that we recommend that the bill not be proceeded with at third reading until such time as the Supreme Court of Canada has ruled with respect to its constitutionality, the bill would not proceed to third reading and it would not appear on the Order Paper from that moment but it would not be dead. If you will, it would be held in abeyance and could be brought back and reinstated at third reading on the motion of any senator once the Supreme Court had ruled that it was constitutionally valid, if the Supreme Court ruled that it was constitutionally valid.

The Chairman: Does the Senate not need to adopt the report of a committee because it is the Senate that speaks, not the committee.

Senator Fraser: Yes, that is if the Senate were to adopt this report; you are right. It would not mean that the bill would die, and that is the key point I was trying to make.

Third, with regard to my position in the light of remarks by Senator Andreychuk and Senator Tkachuk, I share the view that it is important for this Senate to retain, to the extent possible, mastery of its own destiny. I believe that profoundly. Therefore, I believe that it is highly desirable that this bill be acceptable under section 44. My view is that the bill, as amended, is acceptable under section 44. In this, I may differ from some of my colleagues but that proves the point. I am not a lawyer but I have listened to many lawyers and have read a lot of material on this matter. I want this bill, as amended, to be acceptable under section 44 for the reasons outlined by Senator Andreychuk.

Le sénateur Bryden : J'ai vu ces commentaires et on y fait référence. Soit dit en passant, je n'étais pas d'accord.

Le président : Je m'efforce d'être objectif.

Le sénateur Bryden : Nous l'avons pris en compte.

Le sénateur Fraser : J'aurais une observation à faire et trois précisions à apporter. Je veux d'abord faire observer qu'il arrive à l'occasion à la Cour suprême du Canada de prendre des décisions radicales qui ont des répercussions majeures sur des lois adoptées suivant une procédure que les législatures concernées jugeaient valide. Certains d'entre nous se souviendront peut-être des gouvernements des législatures québécoise et manitobaine, notamment, qui ont dû reprendre le processus pour des lois adoptées au fil de plusieurs années parce que la Cour suprême les avait jugées invalides, alors même que ces législatures croyaient s'appuyer sur des bases solides. C'était donc mon observation.

Voici ma première précision. Malgré tout le respect que je dois à mon collègue, je dois souligner que le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat s'est intéressé de près aux conséquences constitutionnelles de ce projet de loi, mais n'a pas entendu les mêmes témoins que ce comité-ci. L'ensemble des témoignages va maintenant dans un sens légèrement différent, mais le Comité sur la réforme du Sénat a bel et bien porté attention à l'aspect constitutionnel en prêtant une oreille attentive à certains témoins éminents.

Ma deuxième précision est la suivante. Pour revenir à la question de notre président concernant l'application des règles, je dirais, au meilleur de mes connaissances de la procédure, que si nous adoptons cette recommandation suivant son libellé actuel, à savoir que le projet de loi ne devrait pas être lu une troisième fois tant que la Cour suprême ne se sera pas prononcée sur sa constitutionnalité, le projet de loi ne passerait pas à l'étape de la troisième lecture et il ne figurerait plus au Feuilleton à partir de ce moment. Il ne serait toutefois pas abandonné. Si vous voulez, il serait gardé en suspens et pourrait être ramené et réinscrit à l'étape de la troisième lecture sur simple motion d'un sénateur une fois que la Cour suprême l'aurait jugé constitutionnellement valide, si telle est sa décision.

Le président : Ne faut-il pas que le Sénat adopte le rapport d'un comité parce que c'est le Sénat qui doit se prononcer, et non le comité?

Le sénateur Fraser : Oui, vous avez raison; il faut d'abord que le Sénat adopte ce rapport. Je voulais surtout faire valoir que cela ne signifie pas l'abandon de ce projet de loi.

La troisième précision fait suite aux observations formulées par le sénateur Andreychuk et le sénateur Tkachuk. Je conviens de l'importance pour le Sénat de demeurer, dans toute la mesure du possible, maître de sa propre destinée. J'y crois profondément. J'estime donc fortement souhaitable que ce projet de loi soit considéré valable en application de l'article 44. Je suis d'avis que c'est le cas, avec les amendements proposés. À cet égard, je diverge peut-être d'opinion avec certains de mes collègues, mais différents arguments peuvent être avancés. Je ne suis pas moi-même avocat, mais j'en ai entendu plusieurs se prononcer et j'ai pris connaissance d'une grande quantité de documents sur cette

However, there has been sufficient, sophisticated questioning of the concept such that I also want it to be clear. I do not want to kill this bill. I do not consider that voting to accept this recommendation in committee and in the Senate would constitute killing this bill. If I thought that the amendment did that, I would not vote that way.

Senator Tkachuk: The government could take the original bill to the Supreme Court to ask for a ruling on the constitutionality, could it not? It is not required to take the bill, as amended.

The Chairman: The executive can do what it wants to do. The Attorney General can do what the Attorney General wishes with respect to a reference, and it can be in any form.

Senator Tkachuk: If the original bill were found to be constitutional, then members opposite would agree with the bill. Is that right?

Senator Fraser: We would then need to consider whether it is a good bill.

The Chairman: They would still have the argument as to the length of tenure of 8, 9, 10 or 15 years.

Senator Tkachuk: I wanted to know that. Has this letter that you received from —

The Chairman: It was circulated to all senators.

Senator Tkachuk: Is the Peter Hogg letter a part of the record?

The Chairman: Yes, it is, in the same way that all the letters from the provinces are a part of the record.

Senator Tkachuk: Is it an attachment to the record?

Senator Baker: The chair did that at the beginning of our meeting.

The Chairman: The letter from Peter Hogg was received yesterday and was sent to committee members by the clerk yesterday along with the letters we received from the provinces when they arrived.

Senator Tkachuk: I had better read a portion of the letter, at page 2, because of what Senator Bryden had said. Professor Hogg says:

Bills S-4 and C-43 were introduced separately, and so far as I am aware it has never been suggested by members of the government that the passage of Bill S-4 was contingent on the passage of Bill C-43. Indeed, since the government is in a minority position, it is in no position, even in the House of Commons, to ensure that both bills are enacted into law. If Bill S-4 passed and Bill C-43 did not, obviously a court would have no choice but to judge the validity of Bill S-4 on its own merits. Even if both bills were to pass, it seems to me to be unlikely that a court would judge the validity of Bill S-4 only as part of a package that includes Bill C-43. In

question. Je veux que ce projet de loi, tel que modifié, soit considéré comme acceptable en application de l'article 44 pour les motifs indiqués par le sénateur Andreychuk. Cependant, le concept a été suffisamment remis en question de façon très pointue pour que je souhaite également que les choses soient bien claires. Je ne veux pas la mort de ce projet de loi. Je ne considère pas qu'un vote en faveur de cette recommandation au comité et au Sénat se traduirait par l'abandon du projet de loi. Si je croyais que cet amendement pouvait avoir un tel résultat, je ne voterais pas en sa faveur.

Le sénateur Tkachuk : Le gouvernement pourrait soumettre le projet de loi dans sa forme initiale à la Cour suprême pour qu'elle se prononce sur sa constitutionnalité, n'est-ce pas? Il n'est pas nécessaire que l'on soumette le projet de loi, tel que modifié.

Le président : Le pouvoir exécutif peut faire comme bon lui semble. Le procureur général peut agir à sa guise pour ce type de renvoi qui peut épouser différentes formes.

Le sénateur Tkachuk : Si l'on jugeait constitutionnel le projet de loi dans sa forme originale, alors les membres de l'opposition voteraient en sa faveur. Est-ce que je me trompe?

Le sénateur Fraser : Il faudrait alors que nous nous demandions s'il s'agit d'un projet de loi valable.

Le président : Il y aurait encore la question de la durée du mandat : huit, neuf, dix ou quinze ans.

Le sénateur Tkachuk : Je voulais savoir si la lettre que vous avez reçue de...

Le président : Elle a été distribuée à tous les sénateurs.

Le sénateur Tkachuk : Est-ce que la lettre de Peter Hogg a été versée au dossier.

Le président : Oui, comme toutes les lettres reçues des provinces.

Le sénateur Tkachuk : Est-elle jointe en annexe au dossier?

Le sénateur Baker : Le président en a traité au début de notre réunion.

Le président : Nous avons reçu hier la lettre de Peter Hogg qui a été transmise le jour même aux membres du comité par notre greffière. Nous avons fait de même avec les lettres en provenance des provinces au fur et à mesure que nous les recevions.

Le sénateur Tkachuk : Il vaudrait mieux que je vous lise un extrait de cette lettre, à la page 2, en raison des commentaires du sénateur Bryden. Voici ce qu'écrit M. Hogg :

Les projets de loi S-4 et C-43 ont été déposés séparément et, à ce que je sache, personne du côté du parti ministériel n'a laissé entendre que l'adoption du projet de loi S-4 dépendait de l'adoption du projet de loi C-43. En effet, étant donné la situation minoritaire du gouvernement, celui-ci n'est pas en mesure, même à la Chambre des communes, de garantir que les deux projets de loi deviendront loi. Si le projet de loi S-4 est adopté et que le projet de loi C-43 ne l'est pas, il va sans dire qu'un tribunal n'aurait d'autre choix que de statuer sur la validité du projet de loi S-4 selon son propre bien-fondé. Même si les deux projets de loi étaient adoptés, il est peu

my opinion, a court would judge the validity of Bill S-4 as a measure that imposes fixed terms on Senators. On that basis, in my opinion, Bill S-4 can be enacted by the Parliament of Canada under s. 44 of the Constitution Act, 1982.

Of course, as you all know, this letter was in response to the submissions. I do not agree with you, senator, that the preponderance of evidence shows that what I would call "outstanding constitutional scholars" agree that Bill S-4 is constitutional. That was clear in the first report and that evidence is part of the total report. You were a member of that committee, which recommended that the bill proceed.

I wanted that on the written record so that people can reference it when they look at this issue years from now. I will make sure they read what Professor Hogg had written.

Senator Bryden: I have a supplementary question on Professor Hogg's letter. Professor Hogg also commented on the finding of the Supreme Court in *Re: Authority of Parliament in relation to the Upper House*. This was a clear statement of his findings.

He wrote a paper, which stated:

Does the federal Parliament have the power to abolish the Senate? The Supreme Court of Canada in the *Upper House reference* (1979) has just said no. I think the answer should have been yes. This comment will attempt to explain the decision and to criticize it.

He was wrong then, and he is wrong now. He took a different position than the court. The court ruled, and that is where we are.

Senator Stratton: We can have a referendum.

The Chairman: Honourable senators, we are close to the time when I want to put the question to honourable senators. My only concern is that normally a bill is reported to a committee by the Senate, the committee has an order of reference, they hear witnesses and they reach a conclusion. In the conclusion, they either report the bill with amendments or without amendments. We are trying to do things other than that, and Senator Baker said this is unique. Marleau-Montpetit states on page 659, under "Report to the House":

The committee is bound by its Order of Reference — the bill — and may only report the bill with or without amendment to the House. Consequently, the committee may not include substantive recommendations in its report. On

probable, à mon avis, qu'un tribunal accepterait de se prononcer sur la validité du projet de loi S-4 qu'à condition qu'il fasse partie d'un ensemble de mesures législatives qui inclurait le projet de loi C-43. D'après moi, un tribunal devrait se prononcer sur la validité du projet de loi S-4, à titre de mesure imposant un mandat d'une durée déterminée aux sénateurs. Pour cette raison, je crois que le Parlement du Canada peut promulguer le projet de loi S-4 aux termes de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Bien évidemment, comme vous le savez tous, cette lettre a été écrite en réponse aux argumentations présentées. Je ne suis pas d'accord avec vous, sénateur, lorsque vous faites valoir que la prépondérance des preuves produites permet de conclure que les grands spécialistes de la question conviennent que le projet de loi S-4 est constitutionnel. Cela ressort clairement du premier rapport et ces éléments sont inclus dans le rapport final. Vous étiez membre du comité qui a recommandé que ce projet de loi aille de l'avant.

Je voulais que cet extrait soit porté au compte rendu de manière à ce que les gens puissent s'y référer lorsqu'ils se pencheront sur la question dans plusieurs années. Je m'assure ainsi qu'ils pourront prendre connaissance des écrits de M. Hogg.

Le sénateur Bryden : J'ai une question supplémentaire concernant la lettre de M. Hogg. Il a également commenté les conclusions de la Cour suprême dans l'arrêt *Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*. Il exprimait clairement ses propres points de vue.

Voici ce qu'il a écrit :

Le Parlement fédéral a-t-il le pouvoir d'abolir le Sénat? La Cour suprême du Canada a répondu par la négative dans le *Renvoi sur la Chambre haute* (1979). Je crois que la réponse aurait dû être positive. Je vais essayer de vous expliquer la décision et d'en faire la critique.

Il avait tort à ce moment-là, et il est toujours dans l'erreur aujourd'hui. Il a adopté un point de vue différent de celui de la Cour suprême. Celle-ci a rendu son jugement et c'est avec cette décision que nous devons composer.

Le sénateur Stratton : Nous pouvons tenir un référendum.

Le président : Honorables sénateurs, nous nous rapprochons du moment où je déciderai de mettre la question aux voix. Il y a seulement une question qui me préoccupe. Habituellement, un projet de loi est soumis à un comité par le Sénat au moyen d'un ordre de renvoi: le comité entend des témoins et en arrive à une conclusion. Il décide ainsi de faire rapport du projet de loi, avec ou sans amendement. Nous essayons ici de procéder différemment et le sénateur Baker a qualifié la situation d'unique. On peut lire ce qui suit dans le Marleau-Montpetit à la page 659, sous la rubrique « Rapport à la Chambre » :

Le comité doit s'en tenir à l'ordre de renvoi que constitue le projet de loi et faire rapport du projet de loi à la Chambre, avec ou sans modification. Il ne peut faire rapport que du projet de loi et, par conséquent, ne peut inclure dans son

several occasions in the House, the Speaker has ruled a report containing recommendations or a motion to adopt a report containing recommendations out of order.

I only raise that, honourable senators. I am not wedded to that comment, but I raise it to say that I hope this committee is doing what it legally has the power to do, with this recommendation that Senator Milne has brought forward. I will read it again:

That the bill as amended carry with the following recommendation to be included in the committee's report.

That the bill as amended, not be proceeded with at third reading until such time as the Supreme Court of Canada has ruled with respect to its constitutionality.

I do not have an opinion, but I say to honourable senators, are you certain that you have the jurisdiction and the power to do what this recommendation purports to do?

Senator Rompkey: I want to draw on House of Commons experience. I have chaired House of Commons committees, as I have Senate committees.

The Chairman: I have never been in the House of Commons.

Senator Rompkey: I realize that. It is much better here. I only wanted to comment on the reference you made. I can recall numerous occasions where recommendations were made, and minority reports were submitted by different parties, and I think that has happened in the Senate, too. Clearly, in my experience, it happened in the House of Commons.

The Chairman: Was that on a bill or on a report?

Senator Tkachuk: On a report, yes, but not on a bill.

Senator Rompkey: This is a bill.

Senator Andreychuk: Clearly, in the House of Commons, minority reports are recognized. Clearly, in the Senate, they are not.

Senator Rompkey: I have added minority reports. I am saying that recommendations have been made as well, and they have been made in the Senate.

Senator Robichaud: Yes.

The Chairman: Do other honourable senators want to speak, or are you ready for the question?

Senator Andreychuk: If you follow our *Rules of the Senate*, what you are doing contradicts our rules. Rule 100 talks about reporting against the bill. It simply says:

When a committee to which a bill has been referred considers that the bill should not be proceeded with further in the Senate, it shall so report to the Senate, stating its reasons. If the motion for the adoption of the report is carried, the bill shall not reappear the Order Paper.

rapport des recommandations de fond. À plusieurs occasions à la Chambre, le Président a déclaré irrecevable un rapport qui contenait des recommandations ou une motion portant adoption d'un tel rapport.

Je vous le signale tout bonnement, honorables sénateurs. Je ne suis pas obligé de m'en tenir à ce commentaire, mais je vous en fais part parce que j'espère que le comité agit dans le respect des ses pouvoirs en adoptant cette recommandation proposée par le sénateur Milne. Je vais vous relire la motion :

Que le projet de loi modifié soit adopté et que la recommandation suivante soit ajoutée au rapport du comité.

Que le projet de loi modifié ne soit pas lu une troisième fois tant que la Cour suprême du Canada ne se sera pas prononcée sur sa constitutionnalité.

Je n'ai pas d'opinion à émettre, mais je vous demande si vous êtes certains d'avoir le droit et le pouvoir d'agir comme cette recommandation le prévoit?

Le sénateur Rompkey : Je veux vous parler de mon expérience à la Chambre des communes à ce sujet. J'ai présidé des comités de la Chambre des communes ainsi que des comités sénatoriaux.

Le président : Je n'ai jamais siégé à la Chambre des communes.

Le sénateur Rompkey : Je sais. C'est beaucoup mieux ici. Je voulais simplement réagir au passage que vous avez cité. Je me rappelle qu'il nous est souvent arrivé d'avoir des recommandations et des rapports minoritaires de différents partis, et je crois que c'est aussi arrivé au Sénat. Il est certain qu'il y en a eu à la Chambre des communes.

Le président : Était-ce à propos d'un projet de loi ou d'un rapport?

Le sénateur Tkachuk : À propos d'un rapport, oui, mais pas d'un projet de loi.

Le sénateur Rompkey : C'est un projet de loi.

Le sénateur Andreychuk : Il est évident que les rapports minoritaires sont reconnus à la Chambre des communes, mais ils ne le sont pas au Sénat.

Le sénateur Rompkey : J'ai annexé des rapports minoritaires. Je soutiens aussi que des recommandations ont été formulées, et qu'il y en a eu au Sénat.

Le sénateur Robichaud : Oui.

Le président : D'autres sénateurs veulent-ils intervenir, ou êtes-vous prêts à ce que la question soit mise aux voix?

Le sénateur Andreychuk : Ce que vous faites contrevient au *Règlement du Sénat*. En effet, l'article 100 du Règlement qui traite des rapports contre un projet de loi dit :

Si un comité chargé d'examiner un projet de loi estime qu'il n'y a pas lieu pour le Sénat de l'étudier davantage, il présente à la Chambre un rapport en ce sens, avec raisons à l'appui. Si le Sénat vote la motion portant adoption de ce rapport, le projet de loi n'apparaît pas au *Feuilleton*.

Go to rule 101, where it talks about how the chair must sign an amended bill.

What you are trying to do is what could happen in third reading, and I think you are pre-empting it. My question is this: Where does this bill end up if we say that we should not proceed with it? We have amended it. We will put it on the floor of the house as amended, which clearly our recommendation says you cannot do. You must follow the Senate rules, and I can follow it through and give you my legal procedures, but I do not think we have time for that. I think you have to choose one or the other, but when you try to do both, where is the bill? Is it suspended somewhere?

Senator Fraser: Yes.

Senator Andreychuk: Where? Who has an ability to get at it? Would it be the committee again, or is it the Senate?

Senator Rompkey: We have had a number of occasions where bills have been suspended in the Senate if they are referred to a committee before second reading. Sometimes that has happened. The order of the Senate is that the bill be suspended until such time as the committee has heard it. That has happened a number of times.

Senator Tkachuk: It stays on the Order Paper.

Senator Rompkey: No, it does not stay on the Order Paper.

Senator Andreychuk: Here we have gone one more step. We have gone through the bill. We are not only at a procedural point. We actually took ownership of that bill. We went through a process. If we follow the process through, we are supposed to report the bill as amended, or we can hold it here and recommend a report, which we have done sometimes. We have held a bill for further clarification of the House, et cetera. We are trying to work the rules in a different way. Show me the rule that allows us to do that. It does not exist.

Senator Milne: The committee is not recommending that the Senate not proceed with Bill S-4, period, which of course would kill the bill. We are saying, "Do not proceed until something further happens," and that "something further" is the Supreme Court reference ruling.

Senator Rompkey: The key word is "until."

Senator Baker: Rule 100 gives a committee the power to kill a bill or make the bill finished.

Senator Andreychuk: Exactly.

Senator Baker: However, rule 100 says —

Senator Milne: It does not apply to this.

Senator Baker: — that when you do that, you must, to use the exact words, "report to the Senate." When you report to the Senate, it becomes a subject that is before the Senate in a report.

Le paragraphe 101 qui suit traite de la signature d'un projet de loi modifié par le président.

Vous essayez de faire ce qui pourrait se produire à l'étape de la troisième lecture et je crois que vous sautez des étapes. Je vous demande ce qu'il advient du projet de loi si nous recommandons de ne pas l'étudier davantage? Nous l'avons amendé. Nous allons faire rapport du projet de loi modifié avec une recommandation qui propose de ne pas en poursuivre l'étude. Il faut respecter le *Règlement du Sénat* et, si j'en avais le temps, je pourrais vous expliquer comment j'entrevois la suite des choses sur le plan légal. Il faut choisir une voie ou l'autre mais pas les deux, sinon qu'arrive-t-il au projet de loi? Est-il en suspens quelque part?

Le sénateur Fraser : Oui.

Le sénateur Andreychuk : Où se retrouve-t-il? Qui peut l'étudier? Est-ce que ce serait encore le comité ou le Sénat?

Le sénateur Rompkey : À certaines reprises, le Sénat a mis en suspens des projets de loi quand il les a renvoyés à un comité avant l'étape de la deuxième lecture. Cela survient parfois. L'ordre du Sénat demande de reporter l'étude du projet de loi jusqu'à ce que le comité l'ait examiné. Le Sénat l'a fait un certain nombre de fois.

Le sénateur Tkachuk : Il demeure au *Feuilleton*.

Le sénateur Rompkey : Non.

Le sénateur Andreychuk : Nous avons une étape de plus de franchise. Nous avons examiné le projet de loi. Ce n'est pas seulement une question de procédure. Nous nous sommes appropriés le projet de loi. Nous avons suivi le processus et, si nous le suivons jusqu'au bout, nous sommes censés faire rapport du projet de loi modifié, ou encore nous pouvons toujours garder le projet de loi et recommander un rapport, comme nous l'avons déjà fait. Nous l'avons fait pour obtenir plus de précisions du Sénat, par exemple. Nous tentons de contourner les règles. Montrez-moi l'article du Règlement qui nous permet d'agir ainsi. Il n'existe pas.

Le sénateur Milne : Le comité ne recommande pas que le Sénat n'étudie pas le projet de loi S-4, sans plus, ce qui le ferait avorter. Nous demandons de ne pas l'étudier davantage tant qu'une autre mesure ne sera pas prise, c'est-à-dire tant que la Cour suprême ne se sera pas prononcée à son sujet.

Le sénateur Rompkey : Les mots « tant que » sont essentiels.

Le sénateur Baker : L'article 100 du Règlement donne au comité le pouvoir de faire avorter un projet de loi ou d'y mettre fin.

Le sénateur Andreychuk : Exactement.

Le sénateur Baker : Cependant, l'article 100 du Règlement dit...

Le sénateur Milne : Il ne s'applique pas à notre cas.

Le sénateur Banks : ... que, quand on le fait, il faut présenter un rapport en ce sens au Sénat. Quand on fait rapport d'une question au Sénat, le Sénat en est saisi dans un rapport.

With that logic, we could have turned around here, if we wished, and defeated the bill. According to rule 100, it would then form part of a report to the Senate. What we are doing is giving a report to the Senate, as we must do, but in the report we are not killing the bill. We are recommending that the Senate consider not proceeding to third reading with the bill but that it be referred to the Supreme Court of Canada, without saying how it arrives there.

In other words, the authority under rule 100 is to allow this committee to take the ultimate step to eradicate the bill totally, but that is referenced to the Senate. We cannot do that alone without reporting that to the Senate, and it becomes the subject of the consideration of the Senate. We are not going that far. We are simply recommending something else — not killing it. We must report to the Senate, as rule 100 states. It is at that point that the Senate will make the final adjudication.

Senator Tkachuk: Question: Call the question.

The Chairman: Honourable senators, when I asked, “Shall the bill carry,” Senator Milne moved:

That the bill as amended carry with the following recommendation to be included in the committee's report:

That the bill, as amended, not be proceeded with at third reading until such time as the Supreme Court of Canada has ruled with respect to its constitutionality.

Do you agree with the motion in amendment, honourable senators?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Stratton: On division.

The Chairman: On division?

Senator Tkachuk: This is the report?

Senator Stratton: No, now it is the report.

The Chairman: This is on the amendment.

Senator Stratton: Yes, I realize that, but we are on the report now.

The Chairman: Yes, shall the bill carry as amended? Carried?

Some Hon. Senators: No.

An Hon. Senator: On division.

Senator Milne: We have observations that we would like included in the report.

The Chairman: They come after the bill. Shall the bill carry, as amended?

Senator Stratton: I would like a recorded vote of each and every individual senator with respect to this vote.

Senator Robichaud: Which vote?

Selon ce raisonnement, nous aurions pu, si vous voulez, rejeter le projet de loi. D'après le paragraphe 100 du Règlement, cela ferait l'objet d'un rapport présenté au Sénat. Ce que nous voulons faire, c'est présenter un rapport au Sénat, comme nous devons le faire, mais sans torpiller le projet de loi. Nous recommandons que le Sénat n'étudie pas le projet de loi à l'étape de la troisième lecture, mais qu'il le renvoie à la Cour suprême du Canada, sans expliquer comment.

Autrement dit, l'article 100 du Règlement permet au comité de donner le coup de grâce au projet de loi, en le renvoyant au Sénat. Nous ne pouvons pas agir sans faire rapport de la question au Sénat, qui devra alors l'étudier. Nous n'allons pas trop loin. Nous recommandons seulement autre chose, c'est-à-dire de ne pas faire avorter le projet de loi. Nous devons présenter un rapport au Sénat comme l'article 100 du Règlement l'indique. Ce sera alors au Sénat de prendre la décision finale.

Le sénateur Tkachuk : Mettez la question aux voix.

Le président : Honorables sénateurs, quand je vous ai demandé si le projet de loi était adopté, le sénateur Milne a proposé et je cite :

Que le projet de loi modifié soit adopté et que la recommandation suivante soit ajoutée au rapport du comité :

Que le projet de loi modifié ne soit pas lu une troisième fois tant que la Cour suprême du Canada ne se sera pas prononcée sur sa constitutionnalité.

Approuvez-vous l'amendement proposé, honorables sénateurs?

Des voix : Oui.

Le sénateur Stratton : Avec dissidence.

Le président : Avec dissidence?

Le sénateur Tkachuk : Il s'agit du rapport?

Le sénateur Stratton : Non, c'est maintenant qu'il est question du rapport.

Le président : Je parle de l'amendement.

Le sénateur Stratton : Oui, je le sais, mais nous discutons du rapport maintenant.

Le président : Oui, le projet de loi modifié est-il adopté? Adopté?

Des voix : Non.

Une voix : Avec dissidence.

Le sénateur Milne : Il y a des observations que nous aimerions ajouter au rapport.

Le président : Il en sera question après le projet de loi. Le projet de loi modifié est-il adopté?

Le sénateur Stratton : J'aimerais qu'on procède à un vote par appel nominal pour que le vote de chaque sénateur soit consigné.

Le sénateur Robichaud : Quel vote?

Senator Tkachuk: The final one, as amended by Senator Milne, right?

Senator Milne: Yes.

The Chairman: I am putting the question: Shall the bill, as amended, carry?

Some Hon. Senators: Yes.

Senator Moore: With the recommendations?

The Chairman: That is included. That was passed.

Senator Tkachuk: Is the recommendation part of it?

Senator Baker: Yes. Shall it now pass?

The Chairman: Senator Moore, we passed that already.

Senator Moore: I want to make sure it is included.

The Chairman: It is included.

Senator Milne: The bill with amendments and recommendations.

The Chairman: We have been asked for a roll-call vote, so I will ask the clerk to do the roll call on the vote.

The question is: Shall the bill, as amended, carry?

Senator Milne: The bill as amended with the recommendation.

The Chairman: Okay — with this recommendation, carry?

Senator Tkachuk: The recommendation was carried on division.

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Will you do the roll call, please? Senator Tkachuk called for it.

Senator Robichaud: It was Senator Stratton.

Senator Stratton: Yes, it was Senator Stratton. I like Senator Tkachuk but I am not that much of a fan.

Senator Tkachuk: Our name sounds so much the name.

The Chairman: The clerk will do the roll call.

Shaila Anwar, Clerk of the Committee: Senator Oliver?

The Chairman: I will not vote.

Ms. Anwar: Senator Andreychuk?

Senator Andreychuk: No.

Ms. Anwar: Senator Baker?

Senator Baker: Yes.

Ms. Anwar: Senator Bryden?

Senator Bryden: Yes.

Ms. Anwar: Senator Fraser?

Le sénateur Tkachuk : Le dernier vote sur l'amendement proposé par le sénateur Milne, n'est-ce pas?

Le sénateur Milne : Oui.

Le président : Je vous pose la question : le projet de loi modifié est-il adopté?

Des voix : Oui.

Le sénateur Moore : Avec les recommandations?

Le président : Elles sont incluses. C'est adopté.

Le sénateur Tkachuk : La recommandation fait-elle partie du rapport?

Le sénateur Baker : Oui. Doit-elle être adoptée maintenant?

Le président : Sénateur Moore, nous l'avons déjà adoptée.

Le sénateur Moore : Je veux m'assurer qu'elle est incluse.

Le président : Elle l'est.

Le sénateur Milne : Le projet de loi avec les amendements et les recommandations.

Le président : On a demandé un vote par appel nominal, et je vais donc demander à la greffière de procéder à ce vote.

La question est la suivante : Le projet de loi modifié est-il adopté?

Le sénateur Milne : Le projet de loi modifié avec la recommandation.

Le président : D'accord — avec la recommandation est-il adopté?

Le sénateur Tkachuk : La recommandation a été adoptée avec dissidence.

Des voix : Oui.

Le président : Voulez-vous procéder au vote par appel nominal, je vous prie? C'est le sénateur Tkachuk qui l'a demandé.

Le sénateur Robichaud : C'est le sénateur Stratton.

Le sénateur Stratton : Oui. J'aime bien le sénateur Tkachuk, mais je ne l'admire pas tant que ça.

Le sénateur Tkachuk : Nos noms se ressemblent tellement.

Le président : La greffière va procéder au vote par appel nominal.

Shaila Anwar, greffière du comité : Sénateur Oliver?

Le président : Je ne vais pas voter.

Mme Anwar : Sénateur Andreychuk?

Le sénateur Andreychuk : Non.

Mme Anwar : Sénateur Baker?

Le sénateur Baker : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Bryden?

Le sénateur Bryden : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Fraser?

Senator Fraser: Yes.

Ms. Anwar: Senator Moore?

Senator Moore: Yes.

Ms. Anwar: Senator Rompkey?

Senator Rompkey: Yes.

Ms. Anwar: Senator Robichaud?

Senator Robichaud: Yes.

Senator Milne: Do not forget me.

Ms. Anwar: Senator Milne?

Senator Milne: Agreed.

Ms. Anwar: Senator Tkachuk?

Senator Tkachuk: No.

Ms. Anwar: Senator Stratton?

Senator Stratton: No.

Ms. Anwar: Senator Hervieux-Payette?

Senator Stratton: Normally, if I may on a point of order —

The Chairman: She is ex officio and has the right to vote.

Senator Stratton: I understand that. You are not voting, senator?

Senator Hervieux-Payette: I will not disturb the members of the committee.

Senator Stratton: There is a tradition that you do not vote.

Senator Hervieux-Payette: I will abstain but you know where we vote.

The Chairman: Can I ask the clerk to give a report on the roll call, please?

Ms. Anwar: Yeas—8; nays—3. The motion is carried.

The Chairman: The motion is carried.

Senator Milne: I move that we attach observations to this report.

The Chairman: Do you mind if the chair puts the normal question?

Senator Milne: Okay.

The Chairman: There is a proper way of doing things.

Does the committee wish to discuss the appending observations to the report?

Some Hon. Senators: Yes.

Some Hon. Senators: No.

The Chairman: Do you want to have a vote?

Senator Milne: Yes, definitely.

The Chairman: All right. We will have a roll call vote?

Le sénateur Fraser : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Moore?

Le sénateur Moore : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Rompkey?

Le sénateur Rompkey : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Robichaud?

Le sénateur Robichaud : Oui.

Le sénateur Milne : Ne m'oubliez pas.

Mme Anwar : Sénateur Milne?

Le sénateur Milne : Adopté.

Mme Anwar : Sénateur Tkachuk?

Le sénateur Tkachuk : Non.

Mme Anwar : Sénateur Stratton?

Le sénateur Stratton : Non.

Mme Anwar : Sénateur Hervieux-Payette?

Le sénateur Stratton : Normalement, si je peux me permettre d'invoquer le Règlement...

Le président : Elle est membre d'office et elle a le droit de voter.

Le sénateur Stratton : Je comprends. Vous ne votez pas, sénateur?

Le sénateur Hervieux-Payette : Je ne veux pas déranger les membres du comité.

Le sénateur Stratton : L'usage veut que vous ne votiez pas.

Le sénateur Hervieux-Payette : Je vais m'abstenir, mais vous connaissez mon opinion.

Le président : Puis-je demander à la greffière de nous faire rapport du vote par appel nominal?

Mme Anwar : La motion est adoptée par 8 voix contre 3.

Le président : La motion est adoptée.

Le sénateur Milne : Je propose que nous annexions les observations au rapport.

Le président : Avez-vous des objections à ce que je pose la question?

Le sénateur Milne : D'accord.

Le président : Il y a une façon de faire les choses.

Le comité veut-il discuter des observations à annexer au rapport?

Des voix : Oui.

Des voix : Non.

Le président : Voulez-vous que nous mettions la question aux voix?

Le sénateur Milne : Oui, assurément.

Le président : Très bien. Nous allons procéder à un vote par appel nominal?

Senator Stratton: Yes.

The Chairman: Do honourable senators wish to have the observations appended to the report?

Ms. Anwar: Senator Andreychuk?

Senator Andreychuk: No.

Ms. Anwar: Senator Baker?

Senator Baker: Yes.

Ms. Anwar: Senator Bryden?

Senator Bryden: Yes.

Ms. Anwar: Senator Fraser?

Senator Fraser: Yes.

Ms. Anwar: Senator Moore?

Senator Moore: Yes.

Ms. Anwar: Senator Rompkey?

Senator Rompkey: Yes.

Ms. Anwar: Senator Robichaud?

Senator Robichaud: Yes.

Ms. Anwar: Senator Milne?

Senator Milne: Yes.

Ms. Anwar: Senator Tkachuk?

Senator Tkachuk: No.

Ms. Anwar: Senator Stratton?

Senator Stratton: No.

The Chairman: Will you give a report, please?

Ms. Anwar: Yeas—7; nays—3. The motion is carried.

The Chairman: The motion is carried.

Honourable senators, rule 92(2)(f) of the *Rules of the Senate of Canada* allows us to go in camera to discuss a draft report or observations. Does the committee wish to discuss the observations publicly or in camera?

Senator Stratton: Publicly.

Senator Tkachuk: Publicly.

The Chairman: Publicly, all right.

Will we receive copies of the observations, Senator Milne?

Senator Milne: Yes, I believe the clerk has the observations in both languages.

Senator Andreychuk: We have violated a ruling. When Bill C-2 was before this committee, there were 49 pages of observations on the content of the bill. We requested vigorously that the opposition not break the tradition that observations had grown up rather informally and usually were observations of the committee asking the government to look at some aspects or

Le sénateur Stratton : Oui.

Le président : Les honorables sénateurs veulent-ils que les observations soient annexées au rapport?

Mme Anwar : Sénateur Andreychuk?

Le sénateur Andreychuk : Non.

Mme Anwar : Sénateur Baker?

Le sénateur Baker : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Bryden?

Le sénateur Bryden : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Fraser?

Le sénateur Fraser : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Moore?

Le sénateur Moore : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Rompkey?

Le sénateur Rompkey : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Robichaud?

Le sénateur Robichaud : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Milne?

Le sénateur Milne : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Tkachuk?

Le sénateur Tkachuk : Non.

Mme Anwar : Sénateur Stratton?

Le sénateur Stratton : Non.

Le président : Voulez-vous nous indiquer le résultat du vote, je vous prie?

Mme Anwar : La motion est adoptée par 7 voix contre 3.

Le président : La motion est adoptée.

Honorables sénateurs, l'alinéa 92(2)f du *Règlement du Sénat du Canada* nous permet de siéger à huis clos pour discuter d'un projet de rapport ou d'observations. Le comité veut-il examiner les observations en public ou à huis clos?

Le sénateur Stratton : En public.

Le sénateur Tkachuk : En public.

Le président : En public, très bien.

Allons-nous distribuer des copies des observations, sénateur Milne?

Le sénateur Milne : Oui, je crois que la greffière les a dans les deux langues.

Le sénateur Andreychuk : Nous avons enfreint une règle. Quand nous avons étudié le projet de loi C-2, il y a eu 49 pages d'observations sur la teneur du projet de loi. Nous avons alors insisté pour que l'opposition ne déroge pas à la tradition parce que les observations avaient tout simplement pris beaucoup d'ampleur alors qu'elles visent habituellement à demander au

other about the machinery of the operation of bills or how to implement the bills. Nonetheless, they were facilitating observations on behalf of the committee. They have never been used before Bill C-2 as a weapon against a minority. The majority used another tool. They have the tool of voting but they used the observations, thereby breaking the traditions and breaking the rules.

Senator Baker: — tyranny.

Senator Andreychuk: Yes, tyranny of the majority. Thank you, Senator Baker, for putting that on the record, but I would like to find a better word.

Senator Tkachuk: That is a good word.

Senator Andreychuk: At the time, I was shocked and disappointed in my colleagues for doing so and put it on the record. I then went to the chamber and asked for a motion that would refer the matter to the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament. At the time, I was made aware of a ruling in 2002. We should still be bound by that ruling and consequently did not proceed with that inquiry. It should not be opinions of any individual member; it should not be opinions of the majority; and it should not be about the content. It has never been intended to have those observations. Observations have grown informally.

This is the second time — and I have looked at it quickly — they are making the case for the government. I look at the names that are pointed out here — not balanced. It is the witnesses that support the majority point of view. With respect, I plead with my colleagues, in the interests of fairness, justice and the Senate and its precedents that you withdraw these observations. You have enough tools in your tool kit to have your way. This hammer over the head of the minority is unnecessary, inappropriate and contrary to our rules. I appeal to my colleagues not to do this a second time. This taints the Senate's atmosphere and it taints our operations.

Observations have been from both sides. Observations have been put together with the chair, with the steering committee and with the consensus. When we have not had that consensus, we have backed off the observations. You have every right to make your case again at third reading. You have every right to make your case again on the subject matter of the report. Do you really need to do this?

The Chairman: I have on my list Senator Milne, Senator Rompkey and Senator Bryden.

Senator Milne: No, I did not have my name on the list.

Senator Rompkey: On the question of observations, I want to refer to past experience. I will mention one that I recall, namely, Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada, the Newfoundland Education Act. I recall that we attached observations and they were fulsome. I can recall other occasions, too, but that one comes to my mind. There is precedent for doing this.

gouvernement d'examiner certains aspects liés au fonctionnement et à la mise en œuvre des projets de loi. Néanmoins, on a facilité la présentation d'observations au nom du comité. Elles n'avaient jamais servi avant le projet de loi C-2 à mener une offensive contre la minorité. La majorité avait d'autres armes en son pouvoir, comme le vote, mais elle a produit des observations, ce qui s'écarterait de la tradition et enfreignait les règles.

Le sénateur Baker : ... tyrannie.

Le sénateur Andreychuk : Oui, c'est la tyrannie de la majorité. Merci, sénateur Baker, de le préciser, mais j'aimerais trouver un terme plus juste.

Le sénateur Tkachuk : C'est bien dit.

Le sénateur Andreychuk : À l'époque, j'ai été consternée et déçue de ce que faisaient mes collègues et je l'ai bien fait remarquer. Par la suite, j'ai demandé au Sénat de renvoyer la question au Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. On m'a alors fait part d'une décision rendue en 2002, à laquelle nous étions toujours liés et, par conséquent, nous n'avons pas fait enquête. Les observations ne doivent pas servir à exposer l'opinion d'un seul membre ni celle de la majorité et elles ne doivent pas non plus traiter de la teneur de la question. Il n'a jamais été prévu de présenter des observations; elles sont apparues de façon improvisée.

C'est la deuxième fois, d'après mon examen rapide, qu'on fait valoir les arguments du gouvernement. Si je regarde les noms indiqués ici, il n'y a pas d'équilibre. Il s'agit des témoins qui appuient le point de vue de la majorité. J'exhorte humblement mes collègues à retirer leurs observations, dans l'intérêt de l'équité, de la justice du Sénat et de ses précédents. Vous avez les moyens d'imposer votre point de vue. Il est inutile, abusif et contraire à nos règles de menacer la minorité avec cette arme. J'implore mes collègues de ne pas refaire cela une deuxième fois. Cela détériore l'atmosphère du Sénat et nuit à nos activités.

Il y a eu des observations d'un côté comme de l'autre. Elles ont été examinées par le président et le comité de direction en vue d'obtenir le consensus. Quand il n'y a pas eu consensus, nous avons laissé tomber les observations. Vous avez tout à fait le droit de faire valoir de nouveau votre point de vue à l'étape de la troisième lecture; vous avez tout à fait le droit de le faire encore valoir au moment du rapport. Avez-vous vraiment besoin de présenter ces observations?

Le président : Le sénateur Milne, le sénateur Rompkey et le sénateur Bryden veulent intervenir.

Le sénateur Milne : Non, je ne veux pas intervenir.

Le sénateur Rompkey : Je veux parler de notre expérience concernant les observations. Je me rappelle que nous avons annexé une série complète d'observations sur l'article 17 des conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada, relativement à la réforme du système scolaire de Terre-Neuve. Il y en a eu d'autres, mais ce cas me revient en mémoire. Cela s'est déjà fait.

However customs arrive by precedent. Doing things over and over again become not only a habit, but a *modus operandi*. I recall that for honourable senators. There have been instances in the past when I first arrived in the Senate. That was 10 years ago, because I have not been here 15 years yet.

Senator Tkachuk: We have all agreed on those observations.

Senator Rompkey: No.

Senator Tkachuk: Oh, yes.

Senator Bryden: There have been ones where we have all agreed; but there are also ones that were contentious — a lot more contentious than this bill. There were massive observations on the Pearson airport bill.

Senator Tkachuk: A majority report and a minority report.

Senator Bryden: No.

Senator Tkachuk: Yes.

Senator Bryden: No, that was the inquiry we did on the bill. Remember, there was a Pearson airport bill?

Senator Stratton: Yes.

Senator Bryden: There were massive observations by the Senate on that bill. I suggest that it is easy enough to check; that would be in the records. If you want a precedent for where observation was used as a hammer, look at that one.

Senator Tkachuk: You know what this is.

Senator Baker: To add to what Senator Andreychuk has said, she attributed the words “tyranny of the majority” to me a minute ago. Actually, the words are from Alexis de Tocqueville in the 1800s, in his book *Democracy in America*.

Senator Andreychuk: I read it every night.

Senator Baker: I am sure that when the honourable senator, and former judge, Senator Andreychuk has a good read of these observations, she will come to the conclusion that we came to, namely, that they are judicial and impartial.

Senator Robichaud: And fair.

Senator Fraser: I think it is appropriate, when a committee has contemplated something as important as a constitutional change, to give an explanation of how it arrived at where it arrived, intellectually. I think if you read these observations, some effort has been expended to try to keep them —

The Chairman: Balanced?

Senator Fraser: Yes.

Senator Tkachuk: Please.

Cependant, l'usage est établi par les précédents. Il s'agit de répéter les mêmes choses encore et encore pour en faire non seulement une habitude, mais aussi un mode de fonctionnement. Je vous le rappelle pour votre gouverne. Cela s'est déjà fait depuis mon arrivée au Sénat, soit 10 ans, parce qu'il n'y a pas encore 15 ans que je suis ici.

Le sénateur Tkachuk : Nous avons tous accepté les observations.

Le sénateur Rompkey : Non.

Le sénateur Tkachuk : Oh, oui.

Le sénateur Bryden : Il y en a que nous avons tous approuvées, mais il y en a qui ont été litigieuses, beaucoup plus que dans le cas du présent projet de loi. Il y a eu beaucoup d'observations au sujet du projet de loi sur l'aéroport Pearson.

Le sénateur Tkachuk : Il y a eu un rapport majoritaire et un rapport minoritaire.

Le sénateur Bryden : Non.

Le sénateur Tkachuk : Oui.

Le sénateur Bryden : Non, il s'agissait de l'étude que nous avons faite sur le projet de loi. Ne vous rappelez-vous pas du projet de loi sur l'aéroport Pearson?

Le sénateur Stratton : Oui.

Le sénateur Bryden : Le Sénat a produit beaucoup d'observations sur ce projet de loi. Je pense que c'est assez facile à vérifier parce que c'est consigné. Si vous voulez savoir si les observations ont déjà été utilisées pour attaquer, examinez ce cas.

Le sénateur Tkachuk : Vous savez de quoi il s'agit.

Le sénateur Baker : Pour revenir aux propos du sénateur Andreychuk, elle a dit que les mots « tyrannie de la majorité » venaient de moi, il y a un instant. En fait, ce sont ceux qu'Alexis de Tocqueville, qui a vécu dans les années 1800, a écrit dans son ouvrage *De la démocratie en Amérique*.

Le sénateur Andreychuk : C'est mon livre de chevet.

Le sénateur Baker : Je suis sûr qu'une fois que l'honorable sénateur Andreychuk, qui est aussi une ancienne juge, aura bien lu les observations, elle en viendra à la conclusion qu'elles sont conformes à la loi et impartiales.

Le sénateur Robichaud : Et justes.

Le sénateur Fraser : À mon avis, quand un comité examine une question aussi importante qu'une modification à la Constitution, il est raisonnable qu'il explique comment il en est arrivé aux conclusions qu'il présente. Je pense que vous allez constater en lisant les observations qu'un effort a été fait pour essayer qu'elles soient...

Le président : Équilibrées?

Le sénateur Fraser : Oui.

Le sénateur Tkachuk : S'il vous plaît.

Senator Fraser: And to try to keep them on a serious, intellectual level.

Senator Tkachuk: Please.

Senator Fraser: Not partisan: I am telling you the truth here; some effort has been expended on that.

Senator Tkachuk: We were included in the process.

The Chairman: I have not read a word of it yet, so —

Senator Tkachuk: Free speech.

Senator Fraser: I would really like it if we could confine our discussions to whether people would like to make changes to the observations.

Senator Stratton: Question.

Senator Tkachuk: Question.

Senator Fraser: If the members on the government side do not even wish to read them, then that is difficult.

Senator Tkachuk: No, we were not part of the process.

Senator Andreychuk: A point of order or a point of privilege: When the conclusion starts with, "The overwhelming weight of testimony that our committee heard supported the conclusion that there are significant constitutional concerns . . .," with respect, I cannot agree. If you will agree to start by saying, "There were some constitutional concerns, but the overwhelming weight of evidence proved that it was constitutional," I could accept it.

Senator Fraser: I would not think so.

Senator Stratton: Question.

The Chairman: Honourable senators, the question has been called for: Shall I report the bill as amended with a recommendation and observations?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Stratton: One point. I want a recorded individual vote.

The Chairman: Can you do a roll call, please?

Ms. Anwar: Senator Andreychuk?

Senator Andreychuk: No.

Ms. Anwar: Senator Baker?

Senator Baker: Yes.

Ms. Anwar: Senator Bryden?

Senator Bryden: Yes.

Ms. Anwar: Senator Fraser?

Senator Fraser: Yes.

Ms. Anwar: Senator Milne?

Senator Milne: Yes.

Le sénateur Fraser : Et essayer qu'elles soient toujours de nature sérieuse et fouillée.

Le sénateur Tkachuk : S'il vous plaît.

Le sénateur Fraser : Elles ne sont pas partisans. C'est vrai, des efforts ont été faits en ce sens.

Le sénateur Tkachuk : Nous avons participé au processus.

Le président : Je ne les ai pas encore lues, donc...

Le sénateur Tkachuk : C'est la liberté de parole.

Le sénateur Fraser : J'aimerais vraiment qu'on se borne à discuter des changements qu'on pourrait faire aux observations.

Le sénateur Stratton : Mettez la question aux voix.

Le sénateur Tkachuk : Oui.

Le sénateur Fraser : Si les membres du parti ministériel ne veulent même pas les lire, la situation se complique.

Le sénateur Tkachuk : Non, nous n'avons pas participé au processus.

Le sénateur Andreychuk : Je voudrais invoquer le Règlement ou soulever une question de privilège. Je ne peux humblement pas approuver la conclusion qui commence ainsi : « L'immense majorité des témoignages que le comité a entendus convergent vers la conclusion que la démarche [...] soulève d'importantes préoccupations sur le plan constitutionnel. » Si vous acceptiez plutôt de dire qu'il y a certaines préoccupations d'ordre constitutionnel, mais que l'immense majorité des témoignages montrent que la démarche est constitutionnelle, je pourrais donner mon accord.

Le sénateur Fraser : Je ne le crois pas.

Le sénateur Stratton : Mettez la question aux voix.

Le président : Honorables sénateurs, la question est la suivante : Le projet de loi modifié avec une recommandation et des observations est-il adopté?

Des voix : Oui.

Le sénateur Stratton : J'aimerais que l'on procède à un vote par appel nominal.

Le président : Pouvez-vous le faire, s'il vous plaît?

Mme Anwar : Sénateur Andreychuk?

Le sénateur Andreychuk : Non.

Mme Anwar : Sénateur Baker?

Le sénateur Baker : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Bryden?

Le sénateur Bryden : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Fraser?

Le sénateur Fraser : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Milne?

Le sénateur Milne : Oui.

Ms. Anwar: Senator Stratton?

Senator Stratton: No.

Ms. Anwar: Senator Moore?

Senator Moore: Yes.

Ms. Anwar: Senator Rompkey?

Senator Rompkey: Yes.

Ms. Anwar: Senator Robichaud?

Senator Robichaud: Yes.

Ms. Anwar: Senator Tkachuk?

Senator Tkachuk: No.

Ms. Anwar: Yeas, seven; nays four.

The Chairman: The motion is carried. The bill shall be reported as amended with observations and recommendations.

Is there any further business to come before the committee, honourable senators?

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, June 7, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-18, to amend certain acts in relation to DNA identification, met this day at 10:56 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Deputy Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chairman: I welcome witnesses and members of the public who are with us today and those who are watching on television. We are here today to begin our study on Bill C-18, to amend certain acts in relation to DNA identification.

Bill C-18 was introduced in the House of Commons on June 8, 2006. It amends the Criminal Code, the DNA Identification Act, and the National Defence Act to facilitate the implementation of Bill C-13, which was given Royal Assent on May 19, 2005, but has, except for a few sections, not been declared in force. One notable feature of Bill C-13 is that it expanded the list of offences for which a DNA data bank order can be made.

To explain in detail what Bill C-18 will do, I am pleased to introduce the Honourable Rob Nicholson, Minister of Justice and Attorney General of Canada. Accompanying him is Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice, and Lieutenant-Colonel Jill Wry.

Welcome to the Senate.

Mme Anwar : Sénateur Stratton?

Le sénateur Stratton : Non.

Mme Anwar : Sénateur Moore?

Le sénateur Moore : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Rompkey?

Le sénateur Rompkey : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Robichaud?

Le sénateur Robichaud : Oui.

Mme Anwar : Sénateur Tkachuk?

Le sénateur Tkachuk : Non.

Mme Anwar : C'est 7 voix contre 4.

Le président : La motion est adoptée. Il sera fait rapport du projet de loi modifié avec les observations et les recommandations.

Y a-t-il autre chose à discuter, honorables sénateurs?

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 7 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-18, Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques, se réunit aujourd'hui à 10 h 56 pour en faire l'examen.

Le sénateur Lorna Milne (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La vice-présidente : Je souhaite la bienvenue aux témoins et aux membres du public qui sont ici ou qui suivent nos délibérations à la télévision. Nous entreprenons aujourd'hui l'étude du projet de loi C-18, Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques.

Le projet de loi C-18 a été présenté à la Chambre des communes le 8 juin 2006. Il modifie le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale afin de faciliter l'application du projet de loi C-13, qui a reçu la sanction royale le 19 mai 2005, mais qui n'est pas entré en vigueur, à part quelques articles. Parmi les caractéristiques les plus importantes du projet de loi C-13, il y a lieu de noter qu'il augmente sensiblement le nombre d'infractions pour lesquelles une ordonnance de prélèvement d'ADN peut être rendue.

J'ai le plaisir de présenter l'honorable Rob Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada, qui est venu nous expliquer en détail l'objet du projet de loi C-18. Le ministre est accompagné de M. Greg Yost, avocat à la Section de la politique en matière de droit pénal du ministère de la Justice, et du lieutenant-colonel Jill Wry.

Je vous souhaite la bienvenue au Sénat.

Honourable senators, the minister can be here for an hour. He will begin with a statement and then answer questions. For the second hour we will hear from officials from the RCMP.

Minister Nicholson, you have the floor.

[Translation]

Hon. Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada: Madam Deputy Chairman, I am pleased to be here today to discuss Bill C-18, An Act to amend certain Acts in relation to DNA identification.

[English]

This bill will be of great benefit to law enforcement in their efforts to apprehend criminals and to prosecutors in trying alleged offenders in the courts to determine guilt or innocence. Of course, the ultimate beneficiaries will be the Canadian people, as the increased use of DNA evidence will enhance public safety.

DNA analysis of crime scene samples and the use of DNA evidence in court, which was controversial 20 years ago, are now routine. I will not belabour the point with statistics on the impact that DNA has had on the justice system. Everyone is aware that DNA has exonerated many suspects who, in the past, might have been wrongfully convicted on the basis of circumstantial evidence. It has also led to many convictions of offenders who otherwise might never have come to the attention of the police.

The amendments to the Criminal Code and the DNA Identification Act that we are considering today are intended to make the operation of the National DNA Data Bank more efficient and to increase the number of profiles in the convicted offenders index and the crime scene index at the data bank.

DNA is invaluable to forensic science because no two people, except identical twins, share the same DNA profile. Each cell of a person's body has the same DNA from birth to death. A single hair or less than a drop of blood can yield a DNA result, and DNA is highly resistant to breakdown over time or even under harsh environmental conditions. The characteristics of DNA enable old as well as new crime scenes to yield results from biological evidence that match a DNA profile exclusive to a single person.

The data bank assists police investigations by constantly cross-matching profiles in the Convicted Offender Index and the Crime Scene Index.

Honorables sénateurs, le ministre peut rester avec nous pendant une heure. Il commencera par présenter un exposé, après quoi il répondra à nos questions. Pendant la deuxième heure, nous entendrons des représentants de la GRC.

Monsieur le ministre, vous avez la parole.

[Français]

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada : Madame la vice-présidente, je suis heureux de comparaître devant vous aujourd'hui afin de parler du projet de loi C-18, Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques.

[Traduction]

Ce projet de loi sera d'une grande utilité pour les organismes d'application de la loi dans les efforts qu'ils déploient afin d'appréhender les criminels, ainsi que pour les procureurs qui cherchent à traduire en justice des accusés afin de déterminer leur culpabilité ou leur innocence. Bien sûr, ce sont les Canadiens qui seront les bénéficiaires ultimes puisque l'utilisation accrue des données génétiques renforcera la sécurité publique.

L'analyse des empreintes génétiques relevées sur les lieux d'un crime et l'utilisation de données génétiques comme preuve devant les tribunaux, qui prêtaient à controverse il y a 20 ans, sont courantes aujourd'hui. Je ne m'appesantirai pas sur les statistiques concernant les incidences de l'ADN sur le système pénal. Tout le monde sait que l'analyse des empreintes génétiques a permis de disculper de nombreux suspects qui auraient pu être condamnés à tort dans le passé sur la base de preuves circonstancielles. Elle a également entraîné la condamnation de nombreux accusés qui auraient pu autrement échapper à l'attention de la police.

Les modifications du Code criminel et de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques que nous examinons aujourd'hui ont pour objet d'assurer un fonctionnement plus efficace de la Banque nationale de données génétiques et d'augmenter le nombre de profils génétiques conservés dans le fichier des condamnés et le fichier de criminalistique de la banque de données.

Les empreintes génétiques sont très précieuses en criminalistique parce qu'à part les jumeaux identiques, il n'y a pas deux personnes qui partagent la même empreinte. Chaque cellule de l'organisme contient les mêmes données génétiques de la naissance à la mort. Un seul cheveu ou une trace de sang permet d'établir un profil génétique. De plus, l'ADN reste décelable même après très longtemps ou après avoir été exposé à des conditions environnementales extrêmes. Les caractéristiques de l'ADN sont telles qu'il est possible d'obtenir des résultats sur les lieux d'un crime, qu'il soit récent ou non, à partir d'échantillons biologiques correspondant à un profil génétique unique.

La banque de données facilite les enquêtes policières en établissant des liens entre les profils conservés dans le fichier des condamnés et le fichier de criminalistique.

The National DNA Data Bank updates the statistics on its website every two weeks. I understand that the data bank is now averaging 50 matches every week between crime scene DNA profiles and the profiles of convicted offenders, and 10 matches per week between crime scene profiles.

Honourable senators will be aware that Bill C-18 is the fruit of the work done by federal, provincial and territorial officials who were preparing for the coming into force of all the provisions of former Bill C-13 from the last Parliament. The most important provisions of former Bill C-13 that are not in force are the following: allowing the courts to make DNA data bank orders against a person who has been found "not criminally responsible on account of mental disorder"; adding Internet luring of a child, uttering threats, criminal harassment and criminal organization offences to the list of designated offences; moving robbery and break and enter into a dwelling house and child-pornography-related offences from the list of secondary designated offences to the list of primary designated offences; and creating a new subcategory of the primary designated offence list for 16 extremely violent offences. For these offences, the courts will have no discretion whatsoever and must make the order. Also, another provision is the definition of "secondary designated offences" to include all offences that are punishable by imprisonment for five or more years. However, these offences must be prosecuted by indictment if the court is to make a DNA data bank order.

Bill C-18 makes many changes in the drafting of the DNA amendments in the former Bill C-13 to make their intent clearer, including creating new forms for use in the courts. It also makes some significant improvements. For example, Bill C-18 proposes to permit a retroactive hearing where the person is still under sentence for one of the defined offences, rather than requiring that the person is serving a sentence of two years or more. There are a few cases of persons who, prior to June 30, 2000, received multiple consecutive sentences for various offences, including some of the offences that make an offender eligible for retroactive sampling and the persons are still under sentence. Although the court clearly considered them to be serious offenders, it did not impose a sentence of two years or more for any of the relevant offences.

This bill will add attempted murder and conspiracy to commit murder to the offences covered by the retroactive provisions. These serious offences indicate an elevated risk of reoffending and are punishable by life imprisonment.

We will make it an offence to fail to appear for a DNA sampling. It is expected that having a specific offence will increase compliance with DNA data bank orders. We will allow an application for a DNA order to be made by the Crown within 90 days after the sentence is pronounced. This provision would

La banque met à jour les statistiques figurant sur son site Web toutes les deux semaines. Je crois savoir qu'elle permet chaque semaine de faire correspondre, en moyenne, une cinquantaine d'échantillons d'ADN relevés sur des lieux de crimes à des profils génétiques de condamnés ainsi qu'une dizaine de profils de criminalistique.

Les honorables sénateurs savent sans doute que le projet de loi C-18 est le fruit de la collaboration des responsables fédéraux, provinciaux et territoriaux qui se préparent en vue de l'entrée en vigueur de toutes les dispositions de l'ancien projet de loi C-13 de la dernière législature. Les principales dispositions de cette loi qui ne sont pas encore en vigueur sont les suivantes : la disposition qui permet aux tribunaux de rendre une ordonnance permettant de prélever des échantillons sur des personnes ayant fait l'objet d'un verdict de non-responsabilité pour cause de troubles mentaux; l'inscription sur la liste des infractions désignées du leurre d'enfants sur Internet, du recours à des menaces verbales, du harcèlement criminel et des actes de gangstérisme; le transfert de la liste des infractions secondaires à la liste des infractions primaires du vol qualifié, de l'introduction par effraction dans un logement et des infractions liées à la pornographie juvénile; ainsi que la création, dans la liste des infractions primaires, d'une nouvelle sous-catégorie comprenant 16 infractions d'une violence extrême. Il y a également la disposition qui ajoute à la définition des infractions secondaires toutes les infractions punissables d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus. Toutefois, ces infractions doivent avoir fait l'objet d'un acte d'accusation pour que le tribunal puisse rendre une ordonnance de prélèvement.

Le projet de loi C-18 comprend de nombreuses modifications destinées à rendre plus claires les dispositions de l'ancien projet de loi C-13, y compris l'introduction de nouveaux formulaires à l'usage des tribunaux. Il comporte en outre d'importantes améliorations. Par exemple, le projet de loi permet de tenir une audience en vue d'une application rétroactive de la loi si une personne purge encore une peine pour une infraction désignée. Auparavant, une telle audience ne pouvait avoir lieu que si la personne purgeait une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus. Il y a, en effet, un certain nombre de cas dans lesquels des personnes avaient été condamnées avant le 30 juin 2000 à de multiples peines consécutives pour différentes infractions, y compris des infractions permettant un prélèvement rétroactif. Même si le tribunal considérait que ces personnes s'étaient rendues coupables d'infractions graves, il n'avait prononcé contre elles aucune sentence de deux ans d'emprisonnement ou plus.

Le projet de loi ajoute la tentative de meurtre et la conspiration en vue de commettre un meurtre aux infractions permettant un prélèvement rétroactif. Ces infractions graves comportent un risque élevé de récidive et sont punissables de l'emprisonnement à vie.

En vertu du projet de loi, une personne commet une infraction si elle ne se présente pas pour un échantillonnage d'ADN. La création de cette nouvelle infraction devrait augmenter le taux de conformité aux ordonnances de prélèvement. De plus, les procureurs de la Couronne seront autorisés à présenter une

permit the Crown to review the files and make an application where the matter was simply missed.

We will make it possible to execute a warrant issued when a person does not appear for DNA sampling anywhere in Canada, and allow the law enforcement agency authorized to take the sample to authorize another to do it on their behalf. It will provide that, after Bill C-13 and Bill C-18 come into force, where a person is convicted of an offence that was committed prior to the bill coming into force, the new provisions apply.

It is not possible to provide precise numbers as to the effect these changes will have on the number of samples being submitted to the National DNA Data Bank for analysis and uploading to the Convicted Offender Index because much depends on how the prosecution makes use of the new provisions and how the courts exercise their discretion.

My department, the Department of Public Safety and the RCMP will work with the provinces to assist them in preparing for the legislation coming into force and to encourage them to make full use of the new tools that this legislation will give them. I expect we will have the full cooperation of the provinces who, I believe, eagerly await this legislation.

As for the Crime Scene Index, the legislation will make many more offences into designated offences so that DNA profiles found at those crime scenes can be uploaded to the National DNA Data Bank. However, we do not know how many more samples will be submitted. That is much more a question of the resources available to the police to attend at crime scenes to look for DNA evidence and the capacity of the laboratories to analyze the samples. Nevertheless, it is clear that this legislation can only lead to more profiles in the Convicted Offender Index and the Crime Scene Index which will, in turn, result in many more matches.

That concludes my remarks. I would be pleased to respond to any questions.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. Minister.

Senator Nolin: The definitions of primary and secondary designated offences are being changed once again by this bill. It appears that the combined effect of Bill C-13 and Bill C-18 will move some offences from one list. As you mentioned, child pornography is one. Is it possible to provide the committee with an unofficial or administrative list or what the new section 487.04 will look like after Bill C-18 to help us evaluate Bill C-18?

Mr. Nicholson: That request is reasonable. As you say, there are a number of different categories between primary and secondary designated offences. Even within primary designated

demande d'ordonnance de prélèvement dans les 90 jours suivant le prononcé de la sentence. Cette disposition permettra à la Couronne de revoir les dossiers et de présenter une demande en cas d'oubli.

Le projet de loi permettra aussi d'exécuter n'importe où au Canada un mandat délivré contre une personne qui ne s'est pas présentée pour un échantillonnage d'ADN. Il permettra en outre à l'organisme d'exécution de la loi chargé de faire le prélèvement d'autoriser un autre à le faire pour son compte. Une fois que les projets de loi C-13 et C-18 seront entrés en vigueur, les nouvelles dispositions s'appliqueront aux personnes condamnées pour une infraction commise avant leur entrée en vigueur.

Il est impossible, pour le moment, de prévoir l'effet que ces changements auront sur le nombre d'échantillons transmis à la Banque nationale de données génétiques pour analyse et saisie dans le fichier des condamnés. Cela dépendra de l'utilisation que les procureurs feront des nouvelles dispositions et de la façon dont les tribunaux exerceront leurs pouvoirs discrétionnaires.

Le ministère de la Justice, le ministère de la Sécurité publique et la GRC travailleront en collaboration avec les provinces pour les aider à se préparer en vue de l'entrée en vigueur de cette mesure législative et les encourager à utiliser pleinement les nouveaux outils qu'elle met à leur disposition. Je crois pouvoir compter sur l'entière collaboration des provinces qui, je pense, attendent avec impatience l'adoption du projet de loi.

En ce qui concerne le fichier de criminalistique, le projet de loi ajoutera de nombreuses infractions à la liste des infractions désignées, ce qui permettra d'ajouter à la Banque nationale de données génétiques les profils relevés sur les lieux de crimes. Nous ne pouvons cependant pas prévoir le nombre d'échantillons supplémentaires qui en découleront. Cela dépendra dans une grande mesure des ressources dont la police disposera pour relever des empreintes génétiques sur les lieux de crimes et des capacités d'analyse des laboratoires. Il est cependant clair que l'adoption du projet de loi ne peut qu'entraîner une augmentation du nombre de profils conservés dans le fichier des condamnés et le fichier de criminalistique et, partant, un accroissement du nombre de correspondances établies.

Voilà qui met fin à cet exposé. Je serai maintenant heureux de répondre à toutes vos questions.

La vice-présidente : Merci, monsieur le ministre.

Le sénateur Nolin : Le projet de loi modifie encore une fois la définition des infractions primaires et secondaires. Il semble que, sous l'effet combiné des projets de loi C-13 et C-18, certaines infractions passeront d'une liste à l'autre. Comme vous l'avez mentionné, la pornographie juvénile en fait partie. Est-il possible de fournir au comité une liste non officielle, une liste administrative ou encore le nouveau libellé de l'article 487.04 pour nous permettre d'évaluer le projet de loi C-18?

M. Nicholson : C'est une demande raisonnable. Comme vous le dites, les listes d'infractions primaires et secondaires comportent différentes catégories. Il y a même dans la liste des infractions

offences, there is a subcategory that I indicated for which the courts will have no discretion whatsoever with respect to ordering a sample to be taken and submitted.

That being said, we would be pleased to give you a breakdown, so in your deliberations it should be clearer.

Senator Nolin: I have another question that concerns the backlog. I know you are the Minister of Justice. You are in charge of providing the act and ensuring the act properly exists. Probably another colleague of yours is responsible for the backlog, but you are here this morning. I am sure you read the May report from the Auditor General with respect to the backlog. When we look at the intent and the wording of Bill C-18 and Bill C-13, the backlog will probably increase.

First, is there a backlog?

Mr. Nicholson: Senator, you are correct. It would probably be more appropriate for my colleague, the Minister of Public Safety, to comment on that. Notwithstanding that, it is my understanding that immediately following my testimony you will have representatives of the Royal Canadian Mounted Police who will be able to address that issue. I am pleased that, with the coming into force of Bill C-13 and the passage of this particular bill, additional resources will be available. It is important that we all recognize that this is an area in which there will be greater use of, and demands on, the resources of the data bank, so it is reasonable to agree with providing more resources. I hear what you say, and, of course, we want to move forward and expedite the process.

Senator Nolin: At second reading, all of us in the Senate had a concern. It is okay to refine and produce good laws, but, at the other end of the spectrum, we want police officers and officials to be able to perform in the jurisdictions we provide them. That is key.

Mr. Nicholson: I think so and that is a reasonable comment. The use of DNA has been a huge step forward in law enforcement. A number of individuals have been exonerated by DNA evidence and of course DNA matches have led to convictions. Any process put in place that ensures that our system provides justice to everyone involved is a step in the right direction. This is a great step forward and I am glad to be a part of it.

Senator Baker: In your introductory statement, minister, you mentioned a great many sections of Bill C-13 that were not proclaimed.

Mr. Nicholson: Yes.

Senator Baker: Can you provide a reason why you did not proclaim these sections of Bill C-13.

Mr. Nicholson: It became apparent the former bill needed some modifications. There were discussions between federal, provincial and territorial officials. As sometimes happens, and this is not a criticism of the previous bill, but it was believed there were some

primaires une sous-catégorie que j'ai mentionnée, pour laquelle les tribunaux n'auront aucun pouvoir discrétionnaire en matière d'ordonnances de prélèvement.

Cela étant dit, nous serons heureux de vous fournir une ventilation pour faciliter vos délibérations.

Le sénateur Nolin : J'ai une autre question concernant l'arriéré. Je sais qu'à titre de ministre de la Justice, vous êtes chargé de faire adopter les lois appropriées et qu'un autre de vos collègues est responsable de l'arriéré. Toutefois, c'est vous qui comparez devant le comité ce matin. Je suis sûr que vous avez lu le rapport publié en mai par la vérificatrice générale au sujet de l'arriéré. Compte tenu de l'objet et de la teneur des projets de loi C-18 et loi C-13, il est probable que cet arriéré augmentera.

Tout d'abord, est-il vrai qu'il y a un arriéré?

M. Nicholson : Sénateur, vous avez raison. Il serait probablement plus indiqué que mon collègue, le ministre de la Sécurité publique, réponde à cette question. Je crois savoir cependant que vous entendrez, immédiatement après mon témoignage, des représentants de la Gendarmerie royale du Canada qui pourront vous donner des précisions à ce sujet. Je suis heureux de dire qu'avec l'entrée en vigueur du projet de loi C-13 et l'adoption du projet de loi à l'étude, des ressources supplémentaires seront disponibles. Il importe que nous reconnaissions tous que ces mesures entraîneront une plus grande utilisation des ressources de la banque de données. Il est donc raisonnable de fournir des ressources supplémentaires. Je comprends bien ce que vous dites. Il est certain que nous voulons avancer et accélérer le processus.

Le sénateur Nolin : Au stade de la deuxième lecture, tous les sénateurs avaient la même préoccupation. C'est très bien d'améliorer la loi, mais il faut aussi que les agents de police soient en mesure de l'appliquer. Cela est essentiel.

M. Nicholson : Je le crois aussi. C'est une observation raisonnable. L'utilisation des données génétiques a été un pas de géant dans le domaine de l'application de la loi. Ces données ont permis de disculper plusieurs personnes et d'en faire condamner d'autres. Toute mesure qui permet à notre système d'assurer la justice pour tous est un pas dans la bonne direction. Ce projet de loi constitue un important progrès. Je suis très heureux de participer à son adoption.

Le sénateur Baker : Monsieur le ministre, vous avez mentionné dans votre exposé préliminaire que de nombreuses dispositions du projet de loi C-13 n'ont pas été proclamées.

M. Nicholson : Oui.

Le sénateur Baker : Pouvez-vous nous donner les raisons pour lesquelles vous n'avez pas proclamé ces dispositions du projet de loi C-13?

M. Nicholson : Nous nous sommes aperçus que l'ancien projet de loi avait besoin de certaines modifications. Des discussions ont eu lieu entre les responsables fédéraux, provinciaux et territoriaux. Comme cela se produit parfois — et ce n'est pas là

oversights, and modifications were needed. The bills could be characterized correctly as complementary to each other. I will ask Mr. Yost to provide further detail on that.

Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: Bill C-13 was substantially modified in committee prior to being passed by the House, following extensive discussions. Unfortunately, there was not the usual amount of time to dot the i's, cross the t's, and consult with provincial partners, et cetera. There was concern the government might fall on the budget bill, and the bill went through the House and the Senate.

When we began discussions with our provincial colleagues, problems were identified. Since it would take time to prepare to bring in the legislation due to issues of capacity and others, which you will discuss with the RCMP I am certain, we felt we had some time. Since the bill had recently been through the House and the Senate, a bill to correct it would move quickly. The previous government brought in Bill C-72. That bill died on the Order Paper. We took advantage of the election period and had a two-day meeting with provincial colleagues, police officers and corrections and court officials. We reviewed Bill C-13 and Bill C-72 with a fine-tooth comb. We came up with more changes to get it right this time. We are sure this bill is right but we will find out as it works its way through the process. Everyone involved was pleased with the product. The decision was made by this government: Fix it, get it right, and then bring it into force.

That is the history of this bill.

Senator Baker: I understand that. I knew that answer prior to asking the question. The point being that committees sometimes in the House of Commons and the Senate make changes that the Department of Justice feel, are not practical, feasible or doable in the circumstances, and are perhaps contrary to law in certain cases.

I suppose the bottom line is that the government or the Department of Justice did not really like the amendments that were instituted in committee and therefore did not proclaim sections of the act.

I notice you have changed certain wording from the original act. You have introduced a strange phrase, "as soon as feasible;" an interesting phrase. We are used to seeing, as soon as practicable, as soon as possible in French, but "as soon as feasible" is perhaps something you might want to comment on.

une critique de l'ancien projet de loi —, il y a eu certaines omissions qui nécessitaient des modifications. Les deux projets de loi peuvent être considérés comme complémentaires. Je vais demander à M. Yost de vous donner des détails à ce sujet.

Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada: Le projet de loi C-13 a été sensiblement modifié au comité après d'importantes discussions, avant d'être adopté par la Chambre. Malheureusement, on a manqué de temps pour examiner tous les détails, consulter les partenaires provinciaux, et cetera. On craignait à ce moment que le gouvernement ne tombe à l'occasion d'un vote sur le budget. Le projet de loi a donc franchi assez rapidement les étapes à la Chambre et au Sénat.

Lorsque nous avons commencé à discuter avec nos collègues provinciaux, nous avons décelé certaines difficultés. Comme il faut du temps pour préparer les mesures législatives nécessaires, par suite de problèmes de capacité et autres, que vous aurez l'occasion d'examiner avec les représentants de la GRC, j'en suis sûr, nous avons pensé que nous disposions d'une certaine latitude. Comme le projet de loi avait été récemment adopté par la Chambre et le Sénat, un autre projet de loi destiné à le corriger aurait dû être adopté assez rapidement. Le gouvernement précédemment a déposé le projet de loi C-72, qui est mort au *Feuilleton*. Nous avons profité de la période électorale pour tenir une réunion de deux jours avec nos collègues provinciaux ainsi qu'avec des représentants de la police, des services correctionnels et des tribunaux. Nous avons examiné les projets de loi C-13 et C-72 d'une façon très minutieuse et avons abouti à d'autres modifications qui, nous le croyons, permettaient de remédier à l'ensemble des problèmes décelés. Nous sommes certains que le projet de loi que vous examinez actuellement fera l'affaire, mais nous ne le saurons avec certitude qu'à l'usage. Quoi qu'il en soit, tous les intéressés semblaient satisfaits. La décision a été prise par le présent gouvernement : corriger les défauts, mettre au point les dispositions, puis appliquer le projet de loi.

Voilà l'historique de ce projet de loi.

Le sénateur Baker : Je comprends. Je connaissais la réponse avant d'avoir posé la question. Il arrive effectivement que les comités de la Chambre des communes et du Sénat fassent des modifications que le ministère de la Justice ne juge pas pratiques ou réalisables dans les circonstances et qui, parfois, sont parfois contraires à la loi.

Bref, le gouvernement ou le ministère de la Justice n'a pas aimé les modifications faites au comité et a donc décidé de ne pas proclamer certaines dispositions de la loi.

Je note que vous avez modifié le libellé de certains articles, par rapport au projet de loi initial. Vous avez introduit dans la version anglaise une expression assez étrange, « as soon as feasible », qui me paraît intéressante. Nous sommes habitués à des expressions telles que « as soon as practicable » ou, en français, « aussitôt que possible » ou « dès que possible ». Vous voudrez peut-être nous donner quelques explications au sujet de l'expression « as soon as feasible ».

Mr. Yost: I am sure that question is not addressed to the minister. The entire legislative drafting section of the Department of Justice has wrestled with the appropriate wording. I also work on impaired driving bills and there are discussions about "provide forthwith," and what that phrase is, as compared to "as soon as practicable" and "as soon as feasible."

"As soon as feasible" is the current preferred wording of the legislative drafters. It provides more flexibility than "practicable." It is intended to bring into evidence, if necessary, that Herculean efforts might get them there, and that might have been "practicable." However, in the real world, on the ground, on a Friday night, in a busy station, "feasible" gives a bit more room. That is the intention of the wording and I suspect in due course the courts will tell us whether it achieves our goal.

The Deputy Chairman: Honourable senators, we have the minister only for another three quarters of an hour, since he came a bit late. Perhaps we could call the department people back another time and direct our questions to the minister.

Senator Baker: This change in the legislation is a major one, Madam Chair. Will Mr. Yost remain after the minister leaves or will he vacate his chair when the minister leaves?

Mr. Yost: My expectation was that I would remain, but sit back there and see how my friends in the RCMP do as witnesses.

Senator Baker: Is it possible, Madam Chairman, since we will deal with important wordage in the bill, that Mr. Yost could perhaps stay, if need be. Does Mr. Yost believe the RCMP could answer that question, or address those types of questions?

Mr. Yost: It is a legislative drafting issue, which I certainly would not address to the RCMP officials that are coming. They are biologists, et cetera, and will talk to you about the laboratories.

Unfortunately the RCMP's legal counsel in this matter, David Bird, is currently testifying at another committee. He is involved in the witness protection program. If you wish us to come back sometime when Mr. Bird is available, we will.

Senator Baker: I have one brief final question Minister. What happened to the five-year review of the DNA legislation? Have you had a look at this committee's recommendation concerning the five-year review of the National Defence Act, as it relates to the review by Justice Lamer. Justice Lamer's recommendations were not taken into account by the government as it relates to important observations regarding courts marshal addressed in this way, and the way judges are appointed, holding office for only five years. This bill does not meet the criteria of an impartial tribunal under our law. Will the government review the recommendations of this committee relevant to that matter?

M. Yost : Je suis sûr que cette question n'est pas adressée au ministre. Toute la section de rédaction législative du ministère de la Justice s'est débattue pour trouver les mots appropriés. Je travaille aussi sur des projets de loi concernant la conduite avec facultés affaiblies, dans le cadre desquelles nous discutons d'expressions telle que « fournir immédiatement » ou encore « aussitôt que possible » ou « dès que possible ».

L'expression anglaise « as soon as feasible » est celle que préfèrent actuellement les rédacteurs législatifs car elle assure plus de souplesse que l'expression « as soon as practicable ». Il peut arriver, dans certaines circonstances, que des efforts extraordinaires permettent de réaliser une chose, qui reste donc dans le domaine du « possible ». C'est ce qu'évoque l'expression « as soon as practicable ». Toutefois, dans le monde réel, un vendredi soir, par exemple, dans un poste très occupé, l'expression « as soon as feasible » laisse une plus grande marge. C'est en tout cas l'intention qui a présidé au choix de ce libellé. Je suppose que les tribunaux nous diront en temps et lieu si c'est bien le cas.

La vice-présidente : Honorables sénateurs, nous n'aurons le ministre que pour les 45 prochaines minutes, puisqu'il est arrivé un peu en retard. Nous pourrions convoquer les fonctionnaires du ministère à un autre moment s'il y a lieu. Nous devrions donc adresser nos questions au ministre.

Le sénateur Baker : Ces modifications de la loi sont très importantes, madame la présidente. Est-ce que M. Yost pourra rester après le départ du ministre ou bien partira-t-il en même temps que lui?

M. Yost : Je prévoyais rester, mais j'avais l'intention de me limiter à écouter nos amis de la GRC.

Le sénateur Baker : Puisque nous discutons du libellé de la loi, serait-il possible, madame la présidente, de demander à M. Yost de rester? M. Yost pense-t-il que les représentants de la GRC peuvent répondre à cette question ou à d'autres du même genre?

M. Yost : Il s'agit d'une question de rédaction législative que je ne poserai certainement pas aux responsables de la GRC qui doivent venir. Ce sont des biologistes, et cetera, qui pourront surtout vous parler des laboratoires.

Malheureusement, l'avocat de la GRC qui s'occupe de ces questions, David Bird, témoigne actuellement devant un autre comité. Il s'occupe du programme de protection des témoins. Si vous souhaitez que nous revenions à un moment où M. Bird sera disponible, nous sommes à votre disposition.

Le sénateur Baker : J'ai une dernière petite question à adresser au ministre. Qu'est-il advenu de l'examen quinquennal de la loi sur les empreintes génétiques? Avez-vous eu l'occasion de jeter un coup d'œil à la recommandation de notre comité concernant l'examen quinquennal de la Loi sur la défense nationale et l'étude du juge Lamer? Le gouvernement n'a pas tenu compte des recommandations du juge Lamer en ce qui concerne les cours martiales et la nomination des juges, dont le mandat n'est que de cinq ans. Ce projet de loi ne satisfait pas aux critères d'un tribunal impartial en fonction de nos lois. Le gouvernement a-t-il l'intention d'examiner les recommandations de notre comité à cet égard?

Mr. Nicholson: We are always pleased to look at any recommendations that come from this committee. Any that come from you have always been taken seriously. I have known Senator Baker for many years, so I feel compelled to say that.

Senator Baker: As usual, minister, you are doing a great job. Unfortunately, the rest of the government is not.

Mr. Nicholson: Thank goodness for small presents, then.

In any case, in terms of this particular bill, I ask Lieutenant-Colonel Wry to comment with respect to the National Defence components. Getting Bill C-13 right is a major step forward, in my opinion. As you know, we tried in the last Parliament to bring in amendments with Bill C-72. In a sense, the bill goes beyond partisan politics in terms of trying to refine the system.

Is this the last word? If we come back 15 or 20 years from now, there may be more developments in the science. One challenge in the Criminal Code is to try constantly to stay ahead of the changes in technology.

I found your comments interesting with respect to the legislative drafting. That, too, as you know, has changed over the years. You would remember, senator, 20 years ago when you and I were in the House of Commons, that the state of the law with respect to the offence of arson was that if you set fire to your car, that was not arson, but if you set fire to a stack of vegetables, it was. We adopted that function of the Criminal Code in the 19th century. Part of our challenge, on a continuing basis, is to look at the provisions of the Criminal Code to see if they match the realities of society and, as I indicated briefly, to ensure that the science is updated as well.

With respect to a recommendation that you or your committee would make, the government is always receptive to that. Ultimately, we have the same goal, which is to ensure that we have an effective and up-to-date Criminal Code.

I know you had some comments specifically with respect to national defence, which probably would be more properly directed to the Minister of National Defence. That being said, components of this bill apply to the criminal justice system within national defence, and Lieutenant-Colonel Wry may wish to make comments on that at this time.

Lieutenant-Colonel Jill D. Wry, Director of Law/Military Justice and Policy and Research, Office of the Judge Advocate General: Senator Baker, to respond to your comments specifically as much as I am able at this time, I draw to your attention that the amendments in this bill relevant to the National Defence Act are there because our military justice system also has a regime to allow the taking of DNA samples. Insofar as possible, recognizing that there are differences between the military justice system and the criminal justice system, we try to keep our systems in line and mirror changes that will occur in the DNA scheme, if I can call it that, as provided for in the criminal justice system. The amendments that you see in the bill today, senators, are

M. Nicholson : Nous sommes toujours heureux d'examiner les recommandations formulées par votre comité. Nous les avons toujours prises très au sérieux. Comme je connais le sénateur Baker depuis des années, je me sens obligé de dire cela.

Le sénateur Baker : Comme d'habitude, monsieur le ministre, vous faites de l'excellent travail. Malheureusement, ce n'est pas le cas des autres membres du gouvernement.

M. Nicholson : Merci pour le compliment, sinon pour le reste.

Quoi qu'il en soit, je vais demander au lieutenant-colonel Wry de parler des éléments du projet de loi liés à la Défense nationale. À mon avis, la correction des défauts du projet de loi C-13 représente un important progrès. Comme vous le savez, nous avons essayé, au cours de la dernière législature, d'y apporter des modifications grâce au projet de loi C-72. En un sens, le projet de loi va au-delà des considérations partisans pour tenter d'améliorer le système.

Est-ce que tout est parfait? Si nous reprenons notre examen dans 15 ou 20 ans, la science aura évolué. L'un de nos défis, dans le cas du Code criminel, consiste à essayer de devancer les changements de la technologie.

J'ai trouvé intéressants vos commentaires concernant la rédaction législative. Comme vous le savez, c'est un autre domaine qui a évolué avec les années. Vous vous souviendrez, sénateur, qu'il y a 20 ans, lorsque vous et moi étions à la Chambre des communes, la loi était telle que si vous mettiez le feu à votre voiture, ce n'était pas un incendie criminel, mais que vous pouviez être accusé de cette infraction si vous mettiez le feu à un tas de légumes. Nous avons adopté cette disposition du Code criminel au XIX^e siècle. Nous devons constamment réexaminer les dispositions du Code pour nous assurer qu'elles correspondent aux réalités de la société ainsi qu'à l'évolution des sciences et de la technologie.

Quant à vos recommandations ou à celles de votre comité, le gouvernement y est toujours sensible. En dernière analyse, nous visons le même objectif, qui est de nous assurer d'avoir un Code criminel efficace et à jour.

Je sais que vous avez formulé quelques observations concernant la Défense nationale, qu'il vaudrait peut-être mieux adresser au ministre responsable de ce secteur. Cela étant dit, certains éléments du projet de loi s'appliquent au système de justice militaire. Le lieutenant-colonel Wry voudra peut-être présenter quelques observations à ce sujet.

Lieutenant-colonel Jill Wry, directrice juridique, Justice militaire, politique et recherche, Cabinet du Juge-avocat général : Sénateur Baker, je vais essayer de répondre de mon mieux à vos observations. Les modifications de la Loi sur la défense nationale qui figurent dans le projet de loi s'expliquent par le fait que le système de justice militaire comporte aussi un régime permettant de prélever des échantillons d'ADN. Tout en reconnaissant qu'il y a des différences entre la justice militaire et la justice pénale, nous essayons, dans la mesure du possible, de faire correspondre les deux régimes, notamment en ce qui concerne les empreintes génétiques. Les modifications que vous voyez dans le projet de loi relativement à la Loi sur la défense nationale sont liées aux

consequential to the amendments made to the Criminal Code. The amendments allow the National Defence Act to stay in step with the updates and changes in the DNA regime, as exists under the criminal justice system.

Senator Baker, with regard to your comments about former Mr. Justice Lamer's recommendations and review of the military justice system, I remind you that the government's response to the recommendations made in that report have been put before Parliament in the form of Bill C-7. They are currently before Parliament. The response to his recommendations is contained in that piece of legislation.

The Deputy Chairman: Senator Baker, if you have any further questions, I will put you on a second round.

For the benefit of the record, I will point out that I believe Colonel Wry is the Judge Advocate General.

LCol. Wry: I am the Director of Law, Military Justice Policy and Research within the office of the Judge Advocate General, but I thank you for the promotion.

Senator Andreychuk: Minister, I have been around here a long time, although not as long as Senator Baker and you. When we started the DNA process, we were all learning what it meant: how the actual DNA would be taken, what it looked like, how it would be housed and how it would be protected. The concerns at that time, as I recall, were that DNA would be taken from people who may be charged but not convicted. That was a preoccupation. Another issue was privacy and the DNA being kept for the purposes designed in law and for no other purposes. The third concern was youth. We have a justice system that says youth are different from adults, so we had concerns about DNA taken from youth.

I would like to know your philosophy now, given the fact that we have had some years living with DNA. We are more comfortable with DNA. We know what it produces and what it does not. I am concerned about the philosophy. Are we still trying to ensure that the majority of the DNA comes from convicted people and not only those who are under some suspicion? That issue is separate and apart from obtaining DNA at the scenes of crime. The other question is privacy. Are the protocols in place? Are you satisfied with how DNA is kept and how it is utilized, as information within government systems and internationally? When we share DNA across borders, are we sure that it is kept with the same sort of limits? What about the youth situation?

Mr. Nicholson: You have covered a fair amount of territory there, senator. You will notice in this bill and the companion bill that goes with it that many of those concerns are shown to be of concern by reason of the way we differentiate between the offences, for the reason that you indicated. I indicated that there was a subcategory of the primary offences, of the most serious,

modifications apportées au Code criminel. Elles permettent d'inscrire dans la Loi sur la défense nationale les mêmes changements et mises à jour du régime des empreintes génétiques que dans le Code criminel.

Sénateur Baker, pour répondre à vos commentaires concernant les recommandations du juge Lamer et l'examen du système de justice militaire, je voudrais vous rappeler que la réponse du gouvernement à ces recommandations a déjà été présentée au Parlement dans le cadre du projet de loi C-7. Le Parlement en est déjà saisi.

La vice-présidente : Sénateur Baker, si vous avez d'autres questions, j'inscris votre nom pour le deuxième tour de table.

Pour les fins du compte rendu, je signale que le colonel Wry est le juge-avocat général.

Lcol Wry : Je vous remercie de la promotion, mais je suis plutôt la directrice juridique, Justice militaire, politique et recherche, au Cabinet du Juge-avocat général.

Le sénateur Andreychuk : Monsieur le ministre, je suis ici depuis longtemps, mais pas aussi longtemps que le sénateur Baker et vous. Lorsque nous avons commencé à parler de données génétiques, nous avons tous essayé de comprendre de quoi il s'agissait, comment l'ADN est prélevé, sous quelle forme et de quelle façon il est conservé et protégé. Si je m'en souviens bien, nous étions préoccupés à ce moment par le fait que l'ADN serait prélevé sur des personnes accusées, mais non condamnées. Nous avions également des craintes concernant la protection de la vie privée et la conservation des échantillons aux fins prévues par la loi, et non à d'autres fins. Nous avions en outre des préoccupations au sujet des jeunes. Dans notre système de justice, les jeunes se distinguent des adultes. Nous étions donc préoccupés par le prélèvement d'échantillons d'ADN sur des jeunes.

J'aimerais savoir ce que vous pensez aujourd'hui, compte tenu de l'expérience acquise depuis quelques années dans le domaine des données génétiques. Nous sommes plus à l'aise aujourd'hui quand on nous parle d'ADN. Nous savons ce qu'on peut faire ou ne pas faire des échantillons. Je m'intéresse surtout aux principes. Veillons-nous encore à ce que la plupart des échantillons soient prélevés sur des personnes condamnées plutôt que des personnes sur lesquelles pèsent simplement certains soupçons? Cette question est distincte du prélèvement d'empreintes génétiques sur les lieux de crimes. L'autre question relève de la protection de la vie privée. Les protocoles nécessaires sont-ils en place? Êtes-vous satisfait de la façon dont les échantillons sont conservés et utilisés, au Canada et à l'échelle internationale? Lorsque nous transmettons des renseignements à l'étranger, sommes-nous sûrs qu'ils sont conservés selon des normes semblables aux nôtres? Et qu'en est-il des jeunes?

M. Nicholson : Sénateur, vos questions portent sur un domaine assez vaste. Vous aurez remarqué dans les deux projets de loi à l'étude que beaucoup de ces questions sont abordées en tenant compte des distinctions que nous avons établies entre les infractions, pour les raisons que vous avez mentionnées. J'ai indiqué que nous avons regroupé les infractions les plus graves et

most violent offences, within the Criminal Code. We do not give any discretion on those offences because the consequences are too great. If an individual, for instance, has been convicted of murder, we want to know. We want to know what that individual's DNA is to connect that individual to DNA taken from a crime scene, or connect that individual with other crimes that are in the system. By differentiating between the different levels of offences, whether they be secondary, primary, or this almost super category within the primary designated offences, we are taking into consideration and we are mindful of the concerns that you indicated.

Mr. Yost indicated to me, as you were making your comments, some of the specific safeguards that we have in place. In the briefings that I have had and my experience with this particular area, I am satisfied that we, as a country and individually, take the whole question of privacy and protection of information seriously and that we have in place safeguards that are as careful as anyone in the world.

Mr. Yost: This legislation is entirely within the scope of the original design of Parliament. We will still take DNA only from people who have been convicted, and pursuant to the authorization of a judge. The question of whether that should continue is something that the now delayed parliamentary review may wish to consider.

A number of countries collect it on a different basis. In most of the states, it is collected for all felonies and it is collected by the correctional service automatically. Other countries, and seven American states, take it at the stage of fingerprinting, which raises issues that we hope a parliamentary review will address.

The origin of Bill C-13 and Bill C-18 was a consultation by the Department of Justice in 2002 responding to serious concerns brought to our attention by the provinces. It was never intended that this legislation would replace the parliamentary review. Perhaps we were dreaming in technicolour at the time, but we thought, when consulting in 2002, that we would have these amendments in place before the parliamentary review started. It still appears that we will have them in place before the parliamentary review starts, but both will be later than planned.

With respect to privacy, the Supreme Court of Canada has commented twice most favourably upon the protections of privacy. You may wish to address questions on this issue to the RCMP, but my understanding is that in our system, the DNA sample arrives with the identifying information and the blood. They must have an identical fingerprint, and there is a bar code at the top. The DNA data bank receives only the one with the bar code and the fingerprint, and they conduct their analysis. They immediately send the identity to their identification service. When they look for a matching profile, they have no idea whatsoever

les plus violentes dans une sous-catégorie des infractions primaires prévues dans le Code criminel. Nous n'accordons aucun pouvoir discrétionnaire dans le cas de ces infractions parce que les conséquences sont trop importantes. Ainsi, si une personne est condamnée pour meurtre, nous voulons disposer de son empreinte génétique pour pouvoir la comparer aux données recueillies sur les lieux de crimes ainsi qu'aux données relatives à d'autres crimes conservées dans la banque. En établissant des distinctions entre différentes infractions, qu'elles soient primaires ou secondaires ou encore qu'elles fassent partie de cette sous-catégorie spéciale d'infractions désignées, nous tenons compte des préoccupations que vous avez mentionnées.

Pendant que vous présentiez vos observations, M. Yost m'a signalé certaines des précautions que nous avons prises. Compte tenu de ce qu'on m'a dit au cours des séances d'information et de mon expérience personnelle de ce secteur particulier, je suis persuadé que, collectivement et individuellement, nous prenons très au sérieux toute la question de la protection de la vie privée et des renseignements personnels et avons adopté des mesures aussi soigneuses que n'importe quel autre pays du monde.

M. Yost : Les mesures législatives à l'étude s'inscrivent entièrement dans le cadre des intentions initiales du Parlement. Nous ne prélevons des échantillons d'ADN que sur des personnes déjà condamnées, avec l'autorisation d'un juge. La question de savoir si cette façon de procéder doit être maintenue pourrait être étudiée dans le cadre de l'examen parlementaire, qui est déjà en retard.

Un certain nombre de pays prélèvent des échantillons sur une base différente. Dans la plupart des États, les prélèvements sont faits automatiquement par les services correctionnels dans tous les cas d'infractions graves. Dans d'autres pays et dans sept États américains, les prélèvements se font au stade de la prise des empreintes digitales, ce qui soulève des questions auxquelles l'examen parlementaire répondra, nous l'espérons.

Les projets de loi C-13 et C-18 donnaient suite à des consultations entreprises en 2002 par le ministère de la Justice pour répondre à de sérieuses préoccupations des provinces. Nous n'avons jamais pensé que ces mesures législatives se substitueraient à l'examen parlementaire. Nous avons peut-être été trop optimistes à l'époque. Lors des consultations de 2002, nous avions l'impression que ces modifications seraient en vigueur avant le début de l'examen parlementaire. Cela reste possible, mais les deux processus sont en retard sur ce qui avait été prévu.

Pour ce qui est de la protection de la vie privée, la Cour suprême du Canada a formulé, à deux reprises, des commentaires très favorables sur les mesures prises. Vous voudrez peut-être poser des questions à ce sujet aux représentants de la GRC. Si j'ai bien compris, l'échantillon d'ADN arrive en même temps que les renseignements d'identification et le sang. Il y a deux empreintes digitales identiques et un code à barres. La banque de données génétiques reçoit uniquement l'échantillon accompagné de l'empreinte digitale et du code à barres pour fins d'analyse. Les renseignements d'identification sont immédiatement transmis au

who they are dealing with, so they cannot be accused of playing games.

You talked about international exchange. The biologists will give a better answer, but the analysis produces what looks like the readout from an electrocardiogram, and that analysis is put into numbers. If a foreign country asks us to do a search, or if we ask them to do a search — and there have been a couple hundred instances — only the numbers are run through a computer to see if a match can be found. There may be circumstances — and there were amendments to Bill C-13 — where issues are raised as to whether what is thought to be a match is in fact a match.

If 11 out of 13 numbers match, they will review the work of both sides. In those circumstances, under Bill C-13 — and this provision is currently in force — they can exchange the actual profile with domestic laboratories and check whether someone made a mistake.

This bill will allow us to do the same thing internationally. We will never send out bodily substances from which they can do further analysis. The requester will receive only the numbers at first. Later, they may obtain the printout to see whether a mistake has been made.

The Deputy Chairman: I am concerned about what this bill does with regard to sharing this information with other governments. If a request comes in from a foreign state, will they be given access to both the DNA profile and the personal information? I understand that under the first DNA bill, the information arising from the DNA profile was shared with foreign governments. I believe that there was testimony before the House of Commons committee that under this bill, the actual DNA profile will be shared with a foreign government.

Mr. Yost: The legislation, as originally passed by Parliament, allowed the DNA data bank to advise whether they had a match or not. Saying “no match” is important; that means that 130,000 people are excluded as suspects. The problem is that there are partial or moderate matches. That problem was addressed in Bill C-13, in which we came up with the procedure that allows the commissioner to share the profile with a laboratory so that they can decide among them, as scientists, whether they have a match. No identifying information whatsoever is sent out. They do not know who they are talking about yet; they send it out from the DNA data bank only to an RCMP forensic laboratory or to Ontario's or Quebec's laboratory. The scientists at both laboratories look at the profiles and decide whether they indeed have a match.

This bill corrects a mistake that we made. The legislation in force today says that if the commissioner is satisfied, the commissioner sends it out. The commissioner does not do that

service de l'identité. Lorsque les responsables cherchent à établir une correspondance, ils n'ont aucune idée de l'identité de la personne en cause. On ne peut donc pas les soupçonner de manœuvres quelconques.

Vous avez parlé d'échanges internationaux. Les biologistes vous donneront une réponse plus précise, mais je peux vous dire que l'analyse produit un imprimé ressemblant à un électrocardiogramme, qui est transposé sous forme d'une série de chiffres. Si un pays étranger nous demande de faire une recherche ou si nous demandons à un pays étranger d'en faire une — nous avons eu quelque 200 cas de ce genre —, seuls ces chiffres sont saisis dans l'ordinateur pour déterminer s'il existe des chiffres correspondants. Il y a des cas, qui ont fait l'objet de modifications au projet de loi C-13, où on peut se demander si la correspondance décelée n'est pas un faux positif.

Si 11 des 13 chiffres de la série correspondent, le travail est révisé des deux côtés. Dans ces circonstances, le projet de loi C-13 permet aux laboratoires canadiens — cette disposition est déjà en vigueur — de communiquer le profil génétique lui-même pour déterminer si une erreur a été commise.

Le projet de loi à l'étude nous permettra de faire la même chose à l'échelle internationale. Nous ne transmettrons jamais les échantillons prélevés de substances corporelles qu'il est possible de soumettre à une autre analyse. Au départ, le demandeur ne reçoit que la série de chiffres. Plus tard, il peut obtenir l'imprimé pour déterminer si une erreur a été commise.

La vice-présidente : Je suis un peu inquiète au sujet des dispositions du projet de loi relatives à la communication de renseignements à d'autres gouvernements. Si un État étranger envoie une demande, aura-t-il accès aussi bien au profil génétique qu'aux renseignements personnels? Je crois savoir qu'en vertu du premier projet de loi, les renseignements tirés du profil génétique pouvaient être communiqués à des gouvernements étrangers. D'après les témoignages reçus par le comité de la Chambre des communes, il semble que ce projet de loi autorise la communication du profil génétique lui-même.

M. Yost : Les dispositions législatives initialement adoptées par le Parlement autorisaient la Banque de données génétiques à dire aux demandeurs s'il y avait ou non une correspondance. Le fait de déclarer qu'il n'y a pas de correspondance est important, car il permet d'exclure 130 000 personnes du groupe des suspects. Le problème est qu'il y a des correspondances partielles ou modérées. Le projet de loi C-13 apportait une solution à ce problème en autorisant le commissaire à communiquer le profil à un laboratoire pour que les scientifiques décident entre eux s'il y a ou non correspondance. Aucun renseignement d'identification n'est jamais communiqué. Personne ne sait de quelle personne il s'agit. La Banque de données génétiques envoie le profil à un laboratoire judiciaire de la GRC ou à un laboratoire de l'Ontario ou du Québec. Les scientifiques des deux laboratoires examinent les profils et décident s'il y a ou non correspondance.

Le projet de loi à l'étude corrige une erreur que nous avions faite. D'après les dispositions législatives actuellement en vigueur, le commissaire communique le profil s'il le juge approprié. Le

in Ontario and Quebec. The scientists look at it, and if they are satisfied that they have a match, they can ask for the identifying information.

I trust that you will hear from the RCMP, as was said in evidence on Bill C-13, that hundreds of matches have been found as a result of this exchange of information. Consequently, it is a useful tool. However, it is important that they narrow the number they send out by exchanging profiles.

The Deputy Chairman: I understand that well, Mr. Yost. My question is on the policy of sharing this information with foreign states. I understand that it is subject to an international agreement under the Privacy Act as well as an Interpol agreement. The Interpol agreement ensures that the receiving country agrees to abide by conditions we impose. What conditions does Canada impose?

Mr. Yost: I have seen the agreements and we commented on them. We insist they respect our privacy, et cetera, but I am not the right person to answer that. David Bird, who negotiated these agreements internationally, would be a far better person to provide the legal answer as to exactly what is in the Interpol agreement. It may have been modified since I last saw it, which is when it was first negotiated.

That is all I can tell you. I know that we do not send out the bodily substances, only the profiles.

Senator Fraser: To which foreign countries are we willing to send this information, however carefully sanitized it may be? There are countries that one would hesitate to send it to. I would think. Are there criteria? Is there an approved list?

Mr. Yost: My understanding is we that will send it to any country that has signed the Interpol agreement to respect our privacy. The practical reality is that the existing DNA data banks tend to be in countries belonging to the Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD. Perhaps, you should ask the RCMP, but my understanding is that our exchanges have been overwhelmingly with the United States, given that Canadians and Americans cross the border, but also with the U.K. and Western Europe.

Senator Fraser: One would certainly be concerned if we were exchanging information that might be useful to countries whose judicial systems are not like our own.

Mr. Yost: We will have received the computer numbers from the requesting country. If we have matching computer numbers, we tell them who this person is. Presumably that person is still resident in Canada and cannot be extradited, et cetera.

commissaire ne fait pas cela en Ontario et au Québec. Les scientifiques examinent les profils et, s'ils sont sûrs d'avoir une correspondance, ils peuvent demander les renseignements d'identification.

Je suis sûr que les représentants de la GRC vous apprendront, comme ils l'ont fait au sujet du projet de loi C-13, que des centaines de correspondances ont été découvertes par suite de cet échange d'information. Par conséquent, c'est un moyen utile. Il est cependant important de réduire le nombre des profils ainsi échangés.

La vice-présidente : Je comprends bien cela, monsieur Yost. Ma question portait sur la politique de communication de cette information aux États étrangers. Je crois savoir que cela fait l'objet d'une entente internationale en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels ainsi que d'un accord avec Interpol. Ce dernier accord permet de s'assurer que le pays qui reçoit les renseignements respecte les conditions que nous imposons. Mais quelles conditions le Canada impose-t-il?

M. Yost : J'ai vu les ententes, et nous avons formulé des commentaires à leur sujet. Nous insistons pour que les gouvernements étrangers respectent nos règles relatives à la protection des renseignements personnels, et cetera, mais je ne suis pas vraiment bien placé pour répondre à cette question. David Bird, qui a négocié ces ententes à l'échelle internationale, serait beaucoup mieux en mesure de vous expliquer la teneur de l'accord conclu avec Interpol. Cet accord a d'ailleurs pu être modifié depuis la dernière fois que je l'ai vu, au moment de sa signature.

C'est tout ce que je peux vous dire. Je sais que nous ne communiquons pas les substances corporelles. Nous n'envoyons que les profils.

Le sénateur Fraser : À quels pays étrangers sommes-nous disposés à communiquer ces renseignements, aussi expurgés qu'ils soient? Il me semble qu'il y a des pays à qui j'hésiterai à les envoyer. Y a-t-il des critères? Avons-nous une liste approuvée?

M. Yost : Je crois que nous communiquons les renseignements à tout pays qui a signé l'accord avec Interpol concernant la protection de nos renseignements personnels. En pratique, les banques de données génétiques qui existent se trouvent essentiellement dans les pays de l'OCDE. Vous devrez peut-être poser la question aux représentants de la GRC. Je crois savoir, pour ma part, que nos échanges sont faits, en très grande majorité, avec les États-Unis, puisque les Canadiens et les Américains passent la frontière de part et d'autre, de même qu'avec le Royaume-Uni et l'Europe de l'Ouest.

Le sénateur Fraser : Je serais sûrement inquiète si nous échangeons des renseignements avec des pays n'ayant pas un système judiciaire semblable au nôtre.

M. Yost : Nous aurions reçu une série de chiffres du pays demandeur. Si notre banque de données contient des chiffres correspondants, nous communiquerons l'identité de la personne en cause. Selon toute probabilité, cette personne résiderait encore au Canada et ne serait pas susceptible d'extradition.

We will provide that information to them. This is Mr. X convicted of such and such, last seen at Kingston Penitentiary and so on. That is all they will receive from us. They must have the match. We must have received a profile found at a crime scene.

I do not think the problem is only a DNA one. Not all members of Interpol have Canadian judicial standards. To determine how the RCMP handles that issue, perhaps you should ask Mr. Bird.

Senator Fraser: Perhaps we should have a list of the countries that are part of Interpol, because I do not know.

The Deputy Chairman: I have no idea either.

Senator Stratton: I want to address a policy issue. The United Kingdom requires someone charged under an indictable offence to give their DNA sample. We choose judicial discretion for that sample, for the purposes of protecting the individual. Have you considered, or did the government consider, the United Kingdom's method: Once you are charged with an indictable offence, they shall give a sample. Was that method discussed?

Mr. Nicholson: We undertook a review of legislative initiatives in this particular area, including the United Kingdom and other jurisdictions. We forged our own way, taking into consideration our privacy laws and Charter considerations. We have a made-in-Canada policy with respect to the collection of DNA. Depending on the type of offence, there are different rules in place and different tests. We have generally gone in favour of having a person convicted of the offence.

The rationale is that if they are charged with an offence, there is the presumption of innocence. A good argument could be made that an individual should not end up permanently in a data bank if they are innocent of that charge. The bill before you builds on the previous Bill C-13 and, with the one exception that Mr. Yost can tell you about, concentrates on people who have been convicted. Again, except for that subcategory within the primary offences, the discretion will remain with the judge. We have taken that approach and it seems a reasonable one. Other countries have slightly different experiences and solutions. We have chosen this approach.

Mr. Yost: The Department of Justice is monitoring what happens in other countries. We are well aware that the British system of taking DNA at the time of fingerprints was challenged under the European Convention on Human Rights and upheld unanimously. We are also aware of seven states in the U.S. moving towards taking DNA at fingerprint time. We await judicial consideration of its constitutionality. Obviously, we need to come to a decision while respecting the Charter. Perhaps one

Nous communiquons donc ces renseignements au pays demandeur. Nous lui dirions, par exemple, qu'il s'agit de M. X qui a été condamné pour telle ou telle infraction et qui a été vu pour la dernière fois au pénitencier de Kingston. C'est tout ce que nous communiquons, à condition qu'il y ait correspondance. Nous devons également avoir reçu un profil relevé sur les lieux d'un crime.

Je ne crois pas qu'il s'agisse uniquement d'un problème de données génétiques. Les membres d'Interpol n'ont pas tous des normes judiciaires semblables à celles du Canada. Pour déterminer de quelle façon la GRC traite ces questions, vous devriez peut-être interroger M. Bird.

Le sénateur Fraser : Nous devrions peut-être obtenir une liste des pays membres d'Interpol. Je ne sais pas.

La vice-présidente : Je ne le sais pas non plus.

Le sénateur Stratton : Je voudrais parler d'une question de politique. Au Royaume-Uni, toute personne accusée d'un acte criminel est tenue de donner un échantillon d'ADN. Nous avons choisi, à cet égard, d'accorder un pouvoir discrétionnaire aux juges afin de protéger les droits individuels. Avez-vous envisagé, le gouvernement a-t-il envisagé d'adopter la méthode britannique, c'est-à-dire d'imposer la prise d'un échantillon aussitôt qu'une personne est accusée d'un acte criminel? Avez-vous discuté de cette méthode?

M. Nicholson : Nous avons procédé à une revue des initiatives législatives prises dans ce domaine particulier au Royaume-Uni et ailleurs. Nous avons défini nos propres méthodes en tenant compte de nos lois sur la protection des renseignements personnels et des dispositions de la Charte. Nous avons une politique proprement canadienne de collecte des échantillons d'ADN. Selon le genre d'infraction, les règles et les tests sont différents. D'une façon générale, nous préférons limiter les prélèvements aux personnes déjà condamnées.

La raison, c'est que les personnes accusées d'une infraction bénéficient de la présomption d'innocence. On peut soutenir, à juste titre, qu'un accusé ne devrait pas être fiché en permanence dans une banque de données s'il est en fait innocent. Le projet de loi dont vous êtes saisis se fonde sur l'ancien projet de loi C-13. À part l'exception dont M. Yost peut vous parler, il ne s'applique qu'aux personnes condamnées. Encore une fois, le juge aura un pouvoir discrétionnaire, sauf dans la sous-catégorie particulière des infractions primaires. Nous avons adopté cette approche qui nous semble raisonnable. D'autres pays ont des expériences et des solutions légèrement différentes, mais c'est cette approche que nous avons choisie.

M. Yost : Le ministère de la Justice suit la situation dans les autres pays. Nous savons que le régime britannique, qui consiste à prélever un échantillon d'ADN au moment de la prise des empreintes digitales, a été contesté en vertu de la Convention européenne sur les droits de l'homme et a été maintenu à l'unanimité. Nous savons aussi que sept États américains sont en train d'adopter le même régime. Nous attendons que les tribunaux se prononcent sur sa constitutionnalité. De toute évidence, nous

day our Charter people will be in front of a committee conducting a five-year review discussing the pros and cons.

There were three decisions regarding the British system. The main decision found that taking DNA involves the person's privacy rights and those rights must be protected. They were satisfied the privacy protections in place in the United Kingdom, which in my view are inferior than those in Canada, were sufficient to protect the person's interests. The public benefit, 15 per cent of the matches in the data base, is because DNA samples were taken at fingerprinting. We hope to present these facts to a review and will be guided by Parliament's decision as to the proper balance. We will change the legislation, if you wish.

Senator Bryden: When is that review now planned?

Mr. Nicholson: They have much on their plate. The Anti-terrorism Act is one this and the House of Commons committees are reviewing. If they proceed with the review in the fall, we would welcome that and would review any recommendations made.

Senator Bryden: Is it a parliamentary committee or a review by the committees of both Houses separately?

Mr. Yost: Section 13.

Senator Bryden: Can it be either or both?

Senator Nolin: It can be both or joint.

Senator Bryden: That is helpful.

When you take away the discretion from the courts to make some of these decisions, it sometimes has a poor result regarding the charges that are laid and the convictions. Are you concerned at all about that issue? I do not think even the convicting judge decides whether the DNA will be given. Is it not another arbitrator? Is it the convicting judge?

Mr. Nicholson: It is always the convicting judge.

Senator Bryden: There is always a concern for the rights of the individual, but there is also a concern for the practices of the courts. I have a concern as to the court's reaction to being dictated to, or what it is you shall do if a person, who comes before the court, is convicted. You list a number that are automatic.

Mr. Nicholson: Yes.

Senator Bryden: I think there is a level at which the courts would agree. There probably is another level. It would start with people being tested or giving samples at the time of charge in this country, and might be looked upon with scant eyes by many judges.

devons prendre une décision qui respecte la Charte. Nos experts de la Charte comparaitront peut-être devant le comité chargé de l'examen quinquennal pour discuter des avantages et inconvénients de ce régime.

Le système britannique a fait l'objet de trois décisions. La principale était que le prélèvement de l'échantillon d'ADN met en cause le droit individuel à la vie privée et que ce droit doit être protégé. Les responsables ont jugé que les précautions prises à cet égard au Royaume-Uni — qui sont, à mon avis, inférieures à celles du Canada — sont suffisantes pour garantir les intérêts de la personne en cause. L'avantage pour le public — 15 p. 100 de correspondances dans la base de données — découle du prélèvement d'ADN au moment de la prise des empreintes digitales. Nous espérons avoir l'occasion de présenter ces faits lors de l'examen, mais il appartient au Parlement de se prononcer sur l'équilibre à réaliser. Nous changerons la loi si vous le souhaitez.

Le sénateur Bryden : Quand cet examen aura-t-il lieu, à votre avis?

M. Nicholson : Les comités intéressés ont déjà beaucoup à faire. Votre comité et celui de la Chambre des communes sont en train d'examiner la Loi antiterroriste. Nous serions heureux s'ils pouvaient entreprendre l'examen cet automne. Nous donnerons suite aux recommandations qui seront formulées.

Le sénateur Bryden : S'agira-t-il d'un comité parlementaire, ou bien l'examen sera-t-il entrepris séparément par les comités des deux Chambres?

M. Yost : L'article 13.

Le sénateur Bryden : Est-ce que c'est l'un ou l'autre ou les deux ensemble?

Le sénateur Nolin : Les deux peuvent le faire séparément ou en commun.

Le sénateur Bryden : Ce serait utile.

Lorsque vous enlevez aux tribunaux leur pouvoir discrétionnaire, les résultats ne sont parfois pas très bons pour ce qui est des accusations portées et des condamnations. Vous êtes-vous intéressés à cette question? Je ne crois même pas que le juge qui prononce la sentence décide du prélèvement d'ADN. Est-ce lui-même ou un autre?

M. Nicholson : C'est toujours le juge qui prononce la sentence.

Le sénateur Bryden : Il y a toujours lieu de s'inquiéter des droits individuels, mais on doit se soucier aussi des pratiques des tribunaux. Je me demande quelle est la réaction des juges quand ils ont l'obligation de faire quelque chose s'ils condamnent un accusé. Vous avez dit que le prélèvement est automatique dans un certain nombre de cas.

M. Nicholson : Oui.

Le sénateur Bryden : Je crois que les tribunaux seront d'accord à un certain niveau, mais pas à un autre. Beaucoup de juges ne seraient pas très heureux, je crois, si les gens sont tenus de donner un échantillon d'ADN au moment où des accusations sont portées contre eux.

Mr. Nicholson: It could be, but that is not the law we have before us. I imagine in a review by both houses or a joint review that a number of these issues may be raised. With respect to the relationship between the legislation and the judges that make the conviction, as I think you pointed out, it is a fairly narrow group of offences for which an order for a DNA sample is ordered. For the vast majority of these offences, ultimately the discretion is in the hands of the judge.

When you look at that narrow group, that subcategory within the primary designated offences, most Canadians would think it would be reasonable that once someone is convicted of murder, their DNA should end up in the DNA data bank. That is the question we always have to answer or wrestle with: What is reasonable under the circumstances?

When I looked at this legislation originally, I looked at that subcategory and it seemed to me that was reasonable. Most people looking at that would probably agree. As you point out, we always try to balance what is reasonable in terms of, on the one hand, protecting the rights of an individual but, on the other hand, protecting the rights of society to have this sort of information available.

Senator Bryden: There appears to be a growing practice in other countries, for example, the U.S.A., where some states now take DNA automatically. Whatever fad that hits California hits us two or three years later. Our officials, our police and our legislators are influenced across borders, and they should be.

There is a concern among some minority groups, particularly visible minorities, that if we move more and more to non-discretion testing or taking of samples, or we move toward taking samples simply at the time of charge, that they would be subject to racial profiling. Some groups are concerned that is happening now even without the law. I believe you have said that we do not do that now and we are not contemplating doing that.

Mr. Nicholson: You raise an interesting subject. You correctly pointed out that, in our judicial system, we look at what others do. It only makes sense. Mr. Yost indicated a number of countries. Not surprisingly, we also share information with Australia, for obvious reasons. Countries such as Australia, Britain, the United States and Western Europe have similar systems to our own. As was pointed out, we do not necessarily follow or model our legislation on what we find in other jurisdictions. You would know from studying the Criminal Code that it is an adaptation of the 19th century English Criminal Code and, until 1949, the final Court of Appeal resided in Great Britain.

However, despite all the similarities and the shared history, as Mr. Yost pointed out, we have different rules with respect to both privacy and the collection of DNA. While we have similarities with other countries, we forge our own way, ultimately. That is

M. Nicholson : C'est bien possible, mais ce n'est pas ce que prévoit le projet de loi dont le comité saisi. Je suppose que ces questions pourraient être soulevées dans le cadre d'un examen par les comités des deux Chambres ou par un comité mixte. Pour ce qui est du rapport entre le projet de loi et les juges qui prononcent la condamnation, comme je l'ai mentionné, le prélèvement n'est automatique que dans un nombre assez limité d'infractions. Pour la grande majorité des infractions, la décision appartient aux juges.

Dans le cas de cette sous-catégorie assez limitée des infractions primaires, je crois que la majorité des Canadiens trouveront raisonnable qu'une personne condamnée pour meurtre soit fichée dans la Banque de données génétiques. C'est toujours la question à laquelle nous essayons de répondre : qu'est-ce qui peut être considéré comme raisonnable dans les circonstances?

Lorsque j'ai examiné le projet de loi pour la première fois et que j'ai considéré cette sous-catégorie, elle m'a semblé raisonnable. Je pense que la plupart des gens seront du même avis. Comme vous l'avez dit, nous essayons toujours d'en arriver à une décision raisonnable qui protège à la fois les droits individuels et les droits de la société.

Le sénateur Bryden : Il semble que de plus en plus de pays adoptent la pratique du prélèvement automatique d'ADN, notamment dans un certain nombre d'États des États-Unis. Si quelque chose est à la mode en Californie, nous en héritons deux ou trois ans plus tard. Nos responsables, notre police et nos législateurs sont influencés par ce qui se passe de l'autre côté de la frontière. Ce n'est d'ailleurs pas une mauvaise chose.

Il y a cependant des préoccupations parmi certains groupes minoritaires, et particulièrement les minorités visibles. Ils craignent, si nous adoptons de plus en plus la pratique des prélèvements non discrétionnaires ou de prélèvements obligatoires au moment où des accusations sont portées, d'être soumis à un profilage racial. Certains groupes sont déjà inquiets maintenant, avant même que cela ne soit prévu dans la loi. Vous avez dit que nous n'avons pas actuellement de prélèvements automatiques et que nous n'envisageons pas d'adopter cette pratique.

M. Nicholson : Vous soulevez une question intéressante. Vous avez noté, à juste titre, que nous suivons ce que font les autres sur le plan judiciaire. C'est tout simplement logique de le faire. M. Yost a mentionné un certain nombre de pays. Nous partageons également — ce qui ne surprendra personne — des renseignements avec l'Australie, pour des raisons évidentes. Des pays comme l'Australie, la Grande-Bretagne, les États-Unis et l'Europe occidentale ont des systèmes semblables au nôtre. Nous ne nous conformons pas nécessairement à ce qui se fait ailleurs. Ayant étudié le Code criminel, vous savez sans doute que c'est une adaptation du Code criminel britannique du XIX^e siècle et que, jusqu'en 1949, notre ultime cour d'appel se trouvait au Royaume-Uni.

Toutefois, malgré tout ce que nous avons en commun, nous avons, comme l'a noté M. Yost, des règles différentes de protection des renseignements personnels et de collecte de données génétiques. Même si notre système est semblable à celui

appropriate for many of the reasons you enumerated. We have concerns about people's rights and privacy. That is all we are trying to do.

Going back to my earlier question about a DNA sample for someone who has committed murder, again, we try to do what is reasonable, and I think this bill strikes the appropriate balance.

Senator Bryden: I had my faith in DNA shaken when Mr. Yost said that if they have a partial or moderate match, then they send more information. I did not know there were partial DNA matches or moderate DNA matches. I thought there were either DNA matches or not.

Mr. Yost: When the RCMP biologists are here, you will have a better explanation, but in the DNA data bank, they take 13 loci on each and they put that into the computer. The RCMP checks twice to make sure they put in the right information. What they receive from crime scenes is rarely 13 alleles. We have not managed to train criminals to leave nice little cards with their blood on it. We obtain degraded samples, partial samples and mixtures. If a person was a victim of a gang rape, there will be a mixture. Scientists work out difficult questions as to whether they have a match, et cetera, in ways that are way over my head. I have been to conferences, and those parts I cannot follow, but I trust them.

We do have these occasions. If the match is a degraded one, maybe they have a match at seven loci, and seven loci is, to make up a number, one in a million, and 13 loci in one in 10 trillion or something like that. The fewer loci that match, the worse it is. If some loci do not match, they know they do not match and that person is excluded. That is why it is important to check, when they have some of these that the computer comes up and says they are close but at loci number six, we have a 1314 and they have a 1413, whether they put that number in wrong. Do they have a 1413 or not? That is what the scientists do. They do this at all times anonymously because they have no clue either at the crime scene or at the national DNA data bank of who they are dealing with.

Senator Bryden: It is a matter of judgment and the possibility of human error even there.

Mr. Yost: Yes, there is obviously the possibility of human error. The DNA match is a lead to the police. It can be and usually is a basis for seeking a DNA warrant from a judge so they have enough evidence to convince the judge that this person's DNA will be of assistance in the investigation: We will find out

d'autres pays, nos façons de procéder sont proprement canadiennes. Cela est indiqué pour beaucoup des raisons que vous avez énumérées. Nous nous soucions des droits individuels et de la protection des renseignements personnels. C'est tout ce que nous essayons de faire.

Pour revenir à la question de l'échantillon d'ADN à prélever sur une personne condamnée pour meurtre, je dirai encore une fois que nous essayons d'agir d'une façon raisonnable. Je crois que ce projet de loi établit un équilibre approprié.

Le sénateur Bryden : Ma confiance dans les analyses génétiques a été secouée lorsque M. Yost a dit que les renseignements sont communiqués en cas de correspondance partielle ou modérée. Je ne savais pas qu'il y avait des correspondances partielles et modérées entre les empreintes génétiques. Je croyais qu'une analyse permettait de trancher d'une façon catégorique d'un côté ou de l'autre.

M. Yost : Vous obtiendrez de meilleures explications des biologistes de la GRC, mais je peux vous dire que la banque de données génétiques définit pour chaque empreinte 13 locus qui sont saisis dans l'ordinateur. La GRC vérifie à deux reprises pour s'assurer d'avoir les bons renseignements. Toutefois, on prélève rarement 13 allèles sur les lieux de crimes. Nous n'avons pas réussi jusqu'ici à persuader les criminels de laisser sur les lieux des traces de sang bien nettes sur de petites cartes. Il nous arrive donc souvent d'avoir des échantillons dégradés, des échantillons partiels et des mélanges. Si une personne a été victime d'un viol collectif, l'échantillon obtenu est un mélange. Les scientifiques arrivent à répondre à des questions difficiles au sujet de la correspondance entre les empreintes génétiques en recourant à des méthodes trop savantes pour que j'y comprenne quelque chose. J'ai assisté à des conférences pendant lesquelles je n'ai pas saisi grand-chose, mais je fais confiance aux scientifiques.

Par conséquent, cela arrive. Si l'échantillon est dégradé, ils arriveront peut-être à établir la correspondance sur sept locus, ce qui comporte une probabilité d'erreur, disons, d'un sur un million, alors qu'avec 13 locus, cette probabilité n'est que d'un sur 10 billions, ou quelque chose de semblable. Plus le nombre de locus correspondants est petit, plus la probabilité d'erreur est grande. Si certains locus ne correspondent pas, les scientifiques savent qu'il faut exclure la personne en cause. Voilà pourquoi il est important de vérifier. Si l'ordinateur établit une correspondance approximative, mais dit que le locus n° 6 d'une empreinte est un 1314 alors que le locus n° 6 de l'autre empreinte est un 1413, les scientifiques vérifient s'il y a une erreur de saisie. Dans tous les cas, cela se fait d'une façon anonyme parce que personne n'a la moindre idée de l'identité liée à l'empreinte examinée, qu'elle provienne des lieux d'un crime ou qu'elle soit tirée des fichiers de la Banque nationale de données génétiques.

Le sénateur Bryden : C'est donc une question de jugement. La possibilité d'une erreur humaine est toujours présente.

M. Yost : Oui, cette possibilité existe toujours. Une correspondance entre des empreintes génétiques n'est qu'un indice pour la police. Elle peut constituer et constitue ordinairement la base d'une demande qui est présentée à un juge pour le convaincre qu'un prélèvement d'ADN serait utile

whether it is him or not. That is what is analyzed. The person who will go to court and prove beyond a reasonable doubt that it is the identity will be the scientist that did the crime scene, and then would have done the DNA warrant. That is not done by the DNA data bank. That is done at the forensic labs. The person there will be able to say, "Here is what I have, and here is what we have from the DNA warrant sample." The match from the DNA data bank is only a lead and may lead to a DNA warrant.

Senator Bryden: They would have to go to *CSI*.

Mr. Yost: One thing you will find from the RCMP biologists is that *CSI* is the bane of their existence.

The Deputy Chairman: In that case, if we share this partial information with a foreign country and the person in that foreign country is ultimately found to be innocent of the crime, do we then insist that they destroy the information that we have shared with them?

Mr. Yost: I am afraid I cannot answer that question. I had better not venture on it. I will obtain the answer from Mr. Bird as to what happens. We would have provided them with a name. Let us say we had a match. We would have told them it is such and such. They still need to build up their case, obtain their conviction, bring the person into the country often through extradition or whatever, and then we would have no idea whether the person was found innocent or guilty. We would not even know if they were charged in the other country. My understanding is that we have had three international matches and have been able to say, yes, we found the multiple rapists in three countries.

Senator Andreychuk: If we could have a written response, I am interested in whether we provide the DNA only for cases we are tracing, or have we been requested for DNA in cases somewhere else and they have had some linkage? In other words, we may not know what happens in another country if we are not the initiators of the issue.

Mr. Yost: You will have precise numbers from the National DNA Data Bank, but I was at a presentation in Toronto two weeks ago and my recollection is, there have been approximately 250, of which about 160 came to us from other countries, mainly the United States, and 80 times we had asked other countries, mainly the United States, whether they had a match for this profile. Out of those, three times there was a hit somewhere.

Senator Baker: Senator Bryden's point is that judicial discretion should be maintained within the existing framework. Could Mr. Yost verify to us that there are offences, both in the secondary and primary categorization, that can be tried? They are hybrid offences that can be tried either on indictment or

dans le cadre d'une enquête, afin d'établir s'il y a lieu ou non de soupçonner une personne. Le scientifique qui a procédé au prélèvement sur les lieux du crime se présente devant le juge et prouve hors de tout doute la correspondance entre les empreintes, ce qui permet au juge de rendre une ordonnance de prélèvement. Ce n'est donc pas la Banque de données génétiques qui agit. L'analyse est faite au laboratoire judiciaire. Le responsable du laboratoire pourra donc dire : « Voici ce que j'ai et voici ce que j'ai obtenu grâce à l'ordonnance de prélèvement. » La correspondance établie par la Banque de données génétiques ne constitue donc qu'un indice qui peut entraîner la délivrance d'une ordonnance de prélèvement.

Le sénateur Bryden : Il faudrait s'adresser aux responsables de l'émission *CSI*.

M. Yost : Vous constaterez probablement en interrogeant les biologistes de la GRC que l'émission *CSI* n'a pas cessé d'empoisonner leur vie.

La vice-présidente : Si nous communiquons des renseignements partiels à un pays étranger et que, dans ce pays, la personne en cause soit jugée innocente en fin de compte, est-ce que nous insistons pour que les renseignements communiqués soient détruits?

M. Yost : Je crains de ne pas pouvoir répondre à cette question. Je pense que je ne m'aventurerai pas à le faire. J'essaierai d'obtenir la réponse de M. Bird. Nous aurions communiqué un nom. En cas de correspondance, nous aurions transmis au pays demandeur le nom de la personne en cause. Les autorités de ce pays auraient encore à constituer un dossier, à obtenir une condamnation, à recourir peut-être à une extradition. De notre côté, nous ne saurions pas si la personne a été jugée innocente ou coupable. Nous ne saurions même pas si elle a fait l'objet d'accusations dans l'autre pays. À ma connaissance, nous avons eu trois correspondances dans des affaires internationales et avons pu donner des résultats positifs au sujet de trois violeurs en série.

Le sénateur Andreychuk : Si nous pouvons avoir une réponse écrite, j'aimerais savoir si nous communiquons des données génétiques uniquement pour les cas sur lesquels nous enquêtons, ou si nous le faisons aussi dans le cas d'incidents qui se sont produits ailleurs et pour lesquels il existe des liens. Autrement dit, il se peut que nous ne sachions pas ce qui se passe dans un autre pays si nous ne nous sommes pas occupés du cas à l'origine.

M. Yost : Vous obtiendrez des chiffres précis de la Banque nationale de données génétiques. Toutefois, j'ai assisté à une séance d'information organisée à Toronto, il y a deux semaines. Si je m'en souviens bien, il y a eu environ 250 cas, dont 160 venaient d'autres pays, et notamment des États-Unis. Dans 80 cas, nous avons demandé des renseignements à d'autres pays, encore une fois surtout aux États-Unis. Sur l'ensemble, il y a eu trois résultats positifs.

Le sénateur Baker : Le sénateur Bryden estime que les juges devraient conserver leur pouvoir discrétionnaire. Est-ce que M. Yost peut nous confirmer que certaines des infractions primaires et secondaires peuvent être de type mixte? Les infractions mixtes, qui peuvent faire l'objet d'un acte

summarily as section 266 of the Criminal Code, which is common assault, in the secondary category, and you have section 267, which is assault with a weapon in the primary category, which is a hybrid offence that can be prosecuted summarily. Therefore, it is important to leave judicial discretion there. Without the judicial discretion, one would have to change substantially those hybrid offences and/or the identifiable nature of them in primary and secondary sections. I was thinking common assault or assault could be a gesture that is threatening. An assault with a weapon could be this pencil and I throw it at you. That is firmly in case law.

Would you verify that and thereby the importance of maintaining judicial discretion so that everyone's DNA will not be automatically taken when they commit a relatively minor offence, although it is identified under section 267 or section 266.

Mr. Yost: That is certainly the philosophy of the legislation that is in front of you now, and the existing system as it was passed.

My view was that it will be a question for Parliament to decide in the context of a larger review whether that is, in light of the experience of other countries and in light of the judicial interpretation of what we have, whether that is something to be continued or whether the system should be changed, perhaps towards the British, on arrest, or the American model of basically all people convicted of offences.

You have asked me to say judicial discretion is necessary. It is certainly necessary in our system, except for the 16 extremely serious offences where we are removing even the shadow of the discretion that they have under primary offences. Other countries have not found that judicial discretion is essential. They take the position of, "If you are convicted," and in some countries, "If you are charged with this kind of offence, then in the same way as we take your fingerprints and picture, we will take your blood, and have it analyzed it at the same time." Other countries have gone that way.

Senator Baker: In our system, if you are charged with a hybrid offence, it is considered to be indictable, as you point out. For driving offences, for example, that are indicted, certain of them are hybrid, and you have your picture and fingerprints taken, but you have the right then to have them returned to you if the prosecution is done summarily by the Crown upon application.

Mr. Yost: That is correct.

The Deputy Chairman: The minister has told us that the subset of extremely violent offences where the discretion of the judge will be removed are all violent. When I read through them here in the Criminal Code under section 487.04, they are all violent except extortion.

d'accusation ou d'une déclaration de culpabilité par procédure sommaire, comprennent les voies de fait simples, article 266 du Code criminel, dans la catégorie secondaire, et l'agression armée, article 267, dans la catégorie primaire. Il est donc important de maintenir le pouvoir discrétionnaire des juges dans ces cas. Sans ce pouvoir, il faudrait changer sensiblement ces infractions mixtes ou ce qui les distingue dans les catégories primaire et secondaire. Des voies de fait simples peuvent consister en un geste menaçant. Si je lançais ce crayon sur quelqu'un, mon geste pourrait être assimilé à une agression armée. Tout cela figure dans la jurisprudence.

Pouvez-vous le confirmer? Cela soulignerait l'importance du maintien du pouvoir discrétionnaire des juges car il ne faudrait pas procéder automatiquement à un prélèvement d'ADN sur une personne qui s'est rendue coupable d'une infraction relativement mineure, même si elle relève de l'article 266 ou 267.

M. Yost : C'est certainement le principe du projet de loi dont vous êtes saisis ainsi que du système actuel, tel qu'il a été approuvé.

À mon avis, c'est une question que le Parlement devra trancher dans le contexte d'un examen général, pour déterminer, en fonction de l'expérience d'autres pays et de notre jurisprudence, s'il faut maintenir le système actuel ou le changer pour nous rapprocher peut-être du système britannique, dans lequel on procède à un prélèvement automatique dès l'arrestation, ou du système américain qui englobe la quasi-totalité des personnes condamnées pour une infraction.

Vous m'avez demandé de vous confirmer que le pouvoir discrétionnaire des juges est nécessaire. Il n'y a pas de doute qu'il l'est dans notre système, sauf dans le cas de 16 infractions primaires extrêmement graves pour lesquelles il n'y a aucun pouvoir discrétionnaire. D'autres pays ont conclu que ce pouvoir n'est pas essentiel. Certains procèdent à un prélèvement automatique pour tous les condamnés et d'autres, pour toutes les personnes accusées de certaines infractions. Dans ce dernier cas, la prise de sang à des fins d'analyse génétique se fait en même temps qu'on prend les empreintes digitales et la photo. Il y a des pays qui ont choisi cette voie.

Le sénateur Baker : Dans notre système, si une personne est accusée d'une infraction mixte, celle-ci est assimilée à un acte criminel, comme vous venez de le signaler. Les infractions relatives à la conduite d'un véhicule, par exemple, qui font l'objet d'un acte d'accusation — certaines d'entre elles sont cependant mixtes —, entraînent la prise d'une photo et des empreintes digitales. Toutefois, la personne en cause a le droit d'en demander la restitution en cas de déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

M. Yost : C'est exact.

La vice-présidente : Le ministre nous a dit que la sous-catégorie d'infractions extrêmement graves, pour laquelle le pouvoir discrétionnaire des juges est supprimé, implique dans tous les cas le recours à la violence. J'ai examiné l'article 487.04 du Code et j'ai pu constater que c'est effectivement le cas, sauf pour l'extorsion.

Mr. Yost: I remember the discussion we had on putting extortion into the list. Extortion is a pretty serious offence and offenders generally threaten serious violence. You are right. Extortion does not necessarily require that there be violence. Any time we come up with a list, we have grey areas — which way should it go? The decision we made at that time was that extortion, in our view, was sufficiently serious to be in this list even though it does not necessarily connect at that time with violence, but the person generally threatens serious violence.

The Deputy Chairman: I thank you very much, Mr. Minister. I must say, Mr. Yost has done most of the talking.

Mr. Nicholson: I have no problem with that at all.

The Deputy Chairman: Mr. Yost, did you have something to say?

Mr. Yost: Senator Nolin asked about providing the list. What I have here in both official languages is the unofficial office consolidation done by our office as to what the Criminal Code will read like if Bill C-18 and Bill C-13 pass through Parliament, and I will leave that with you.

The Deputy Chairman: Honourable senators, we now have before us several officials from the RCMP: Joe Buckle, Director General, Forensic Science and Identification Services; John Bowen, Director, Biology Services; Isabelle Trudell, Officer in Charge, National DNA Data Bank; and Anne-Elizabeth Charland, Officer in Charge, Scientific Services.

Joe Buckle, Director General, Forensic Science and Identification Services, Royal Canadian Mounted Police: I would like to thank you for the opportunity to appear before you today.

Senator Baker: I would begin by welcoming the witnesses here within the meaning of this bill that is under consideration here in the Senate. First, I would like to ask a general question to Mr. Buckle relating to the backlog, as evidenced in the Auditor General's report of last month. Then I would like to ask a question of Ms. Charland and Mr. Bowen, who appear frequently in the courts across this country to give evidence, and have been the subject of some rather excellent and extensive cross-examination on their evidence. Then I would like to conclude with one other section from the Auditor General's report.

Mr. Buckle, the Auditor General identified a serious backlog in her examination of your department. You have been quoted in the media, speaking on behalf of the RCMP, as saying that you are taking measures to correct this backlog and to address those particular problems. Can you outline to the committee, it now being a month after the Auditor General's report, where exactly you stand on that rather shocking backlog identified by the Auditor General?

M. Yost : Je me souviens de la discussion que nous avons eue lorsqu'il a été question d'inscrire l'extorsion sur la liste. L'extorsion est une infraction très grave, qui comporte en général de sérieuses menaces de violence. Vous avez raison. L'extorsion n'implique pas nécessairement le recours à la violence. Chaque fois qu'on dresse une liste, il y a des zones grises pour lesquelles on se demande s'il faut aller dans un sens ou dans l'autre. La décision prise à ce moment, c'est que l'extorsion est une infraction assez grave pour figurer dans la liste, même si elle n'est pas nécessairement liée à de la violence. Il n'en reste pas moins que la personne qui se rend coupable de cette infraction fait en général des menaces très sérieuses de violence.

La vice-présidente : Merci beaucoup, monsieur le ministre. Je dois dire que c'est M. Yost qui a répondu à la plupart des questions.

M. Nicholson : Je n'y vois aucun inconvénient.

La vice-présidente : Monsieur Yost, avez-vous quelque chose à nous dire?

M. Yost : Le sénateur Nolin a demandé une liste. J'ai ici, dans les deux langues officielles, une codification administrative non officielle faite par notre bureau, qui montre le nouveau libellé du Code criminel, une fois que les projets de loi C-18 et C-13 seront entrés en vigueur. Je peux vous laisser ce document.

La vice-présidente : Honorables sénateurs, nous accueillons maintenant plusieurs responsables de la Gendarmerie royale du Canada : Joe Buckle, directeur général des Services des sciences judiciaires et de l'identité, John Bowen, directeur des Services de biologie, Isabelle Trudel, officier responsable de la Banque nationale de données génétiques du Canada, et Anne-Elizabeth Charland, officier responsable des Services scientifiques.

Joe Buckle, directeur général, Services des sciences judiciaires et de l'identité, Gendarmerie royale du Canada : Je voudrais vous remercier de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant le comité aujourd'hui.

Le sénateur Baker : Je voudrais commencer par souhaiter la bienvenue aux témoins. Dans le cadre de l'étude de ce projet de loi, j'aimerais d'abord poser à M. Buckle une question générale concernant l'arriéré mentionné dans le rapport du mois dernier de la vérificatrice générale. Je voudrais ensuite poser une question à Mme Charland et à M. Bowen, qui témoignent fréquemment devant les tribunaux et qui ont fait l'objet de contre-interrogatoires aussi bons qu'approfondis. Je voudrais enfin conclure en abordant un autre chapitre du rapport de la vérificatrice générale.

Monsieur Buckle, la vérificatrice générale a noté un important arriéré lors de son examen de votre service. D'après les médias, vous auriez dit, au nom de la GRC, que vous prenez des mesures pour remédier à cet arriéré et régler des problèmes particuliers. Pouvez-vous expliquer au comité, maintenant qu'un mois est passé depuis la parution de ce rapport, où vous en êtes exactement au sujet de cet arriéré plutôt choquant constaté par la vérificatrice générale?

Mr. Buckle: Thank you for the opportunity to address that particular issue. As you can imagine, it is one that has challenged us previous to the Auditor General's report, and the Auditor General's report highlighted the issue around capacity within the forensic laboratories to deal with the case volume we have through our criminal investigations.

The Auditor General defined a backlog as any case in process that had not been completed within 30 days, and 30 days was our goal for completing what we were calling routine type cases. Urgent cases are completed in 15 days, and we had targeted 30 days for the completion of the routine category. With that definition, yes, there was a backlog previous to her examination, and there still is a backlog, but the issue here is timeliness of service back to our clients. We have determined that not all cases need to be completed in, say, 15 days or even 30 days. You can imagine that various jurisdictions would have rape and murder cases that are obviously serious and need to be followed up on quickly. Then, perhaps, they would have break and enter cases. That is not to diminish the fact that a break and enter case, or a series of break and enter cases may demoralize a community, but I think most would agree that rapes and murders are far more serious.

We had all those types of cases — rapes, murders, break and enter and all the various other types of crimes — in the same queue. As civilians in a forensic lab, we do not have the skill sets or the ability to determine police priorities, so our default was first in, first out. Because of that approach, our turnaround times became too long. At the time of the audit by the Auditor General, they were somewhere around 125 days on average for a routine case. We fully admit that is far too long.

Our goal is to look at which cases need to go out first and then to look at the capacity. How many cases are out there, and how will we handle those cases? The RCMP has released \$5 million to my budget to allow us to hire more staff and to open another DNA processing site. Since the Auditor General's report came out about a month ago, we have engaged 11 biologists already. Our goal is to bring 70 new biologists into our system this fiscal. We will open a new DNA processing facility in Edmonton at our laboratory there.

In addition, we are presently meeting with our client base, our police officers and our legal partners to determine if there is a better way for prioritizing cases. We have come up with a concept that is sort of a grid. If you can imagine a grid that is divided like a checkerboard, in the far left would be A1, A2, A3, and of course A1 would be the most serious cases, A2 lesser, A3 lesser than A2. Then we go down to the Bs, Cs and Ds. The goal is to determine what our police partners would like as a turnaround time for A1 cases. If they tell us they want A1 cases back in 25 days or 30 days and A2s back in 40 days, that allows us then to ensure that our resources are targeted towards those time frames.

M. Buckle : Je vous remercie de me donner l'occasion de parler de cette question particulière. Comme vous pouvez l'imaginer, nous étions aux prises avec ce problème avant la parution du rapport de la vérificatrice générale, qui met en évidence le fait que les laboratoires judiciaires n'ont pas la capacité voulue pour assumer la charge de travail qu'imposent les enquêtes criminelles.

La vérificatrice générale a classé dans l'arriéré toute analyse qui n'a pas été terminée dans les 30 jours. Ce délai représentait la cible que nous nous étions fixés pour les cas courants. Les analyses urgentes sont terminées en 15 jours, mais nous avions pour cible de terminer les affaires courantes en 30 jours. Si l'on s'en tient à cette définition, oui, nous avions un arriéré avant l'examen, et nous l'avons encore. Toutefois, l'important, ici, c'est la mesure dans laquelle nous répondons aux besoins de nos clients. Nous avons déterminé que les analyses n'ont pas toutes à être terminées dans les 15 jours ou même dans les 30 jours. Il est évident que les cas de viol et de meurtre sont graves et qu'il faut y donner suite rapidement. Il y a peut-être ensuite les affaires d'introduction par effraction. Je ne cherche pas du tout à sous-estimer l'importance de ces affaires, surtout si elles se produisent en série, car elles peuvent démoraliser toute une collectivité. Toutefois, je crois que la plupart des gens conviendront que le viol et le meurtre sont de loin plus graves.

Nous avons tous ces genres d'affaires — viol, meurtre, introduction par effraction, et cetera. — dans la même file d'attente. À titre de civils travaillant dans un laboratoire judiciaire, nous ne sommes pas qualifiés pour définir les priorités de la police. Nous avons donc adopté, par défaut, le principe du premier entré, premier sorti. À cause de cette approche, nos temps de traitement sont devenus trop longs. Au moment de l'examen de la vérificatrice générale, les délais moyens se situaient aux alentours de 125 jours pour les affaires courantes. Nous reconnaissons très volontiers que c'est beaucoup trop long.

Notre objectif est de déterminer quels cas doivent sortir en premier, puis d'examiner nos capacités. Combien de cas devons-nous traiter et de quelle façon allons-nous le faire? La GRC a ajouté 5 millions de dollars à notre budget pour nous permettre d'engager plus de personnel et d'ouvrir un autre site d'analyse génétique. Depuis la parution du rapport de la vérificatrice générale, il y a un mois, nous avons déjà engagé 11 biologistes. Nous avons l'intention d'en engager 70 au cours de cet exercice. Nous comptons aussi ouvrir un nouveau site d'analyse génétique à notre laboratoire d'Edmonton.

De plus, nous organisons actuellement des réunions avec nos clients, nos agents de police et nos partenaires du milieu juridique pour déterminer s'il y a un meilleur moyen de définir l'ordre de priorité des cas qui se présentent. Nous avons abouti à une sorte de grille de priorité. C'est un peu comme un échiquier, avec des cases A1, A2 et A3 à l'extrême gauche, A1 représentant bien sûr les cas les plus graves, A2 les cas un peu moins graves, et ainsi de suite. Nous passons ensuite aux rangées B, C et D. L'objectif est de déterminer le délai que nos partenaires de la police voudraient attribuer aux cas classés A1. S'ils nous disent qu'ils veulent obtenir des résultats en 25 ou 30 jours pour les cas A1 et en

because our police partners are telling us what the priorities are and we are not making them up internally.

We developed a series of questions that our police partners have helped us with, for example: is there a risk of flight; is there a continued risk to the community; and is there an ability to re-offend? We have purchased a piece of software called Expert Choice. We feed the answers to those questions into the software, which gives us a number and that number tells us where the case is on the grid. We then tell our police investigators, "Your case will come back in about 40 days, based on the information you have given us. Does that time frame meet your police needs?" If the answer is yes, then we proceed. If they have a problem, then they have an ability to come back and provide us with more information so that we can target it where they need it. Right now, we are on target with all those projects. In fact, I will go to British Columbia next week to speak to the police community there to determine what their targets are, and we are doing the same thing in other jurisdictions.

Senator Baker: Can we treat this as an opening statement by the witness so that it does not come out of my time? When we have the RCMP here discussing these matters, usually they are short in their answers. In fact, some of their answers have been questioned by the Auditor General as to their authenticity. She referenced in her report that it was not intentional on the part of the RCMP.

We welcome this thorough answer that you are giving, Mr. Buckle. I would now like to move on to Dr. Bowen and Ms. Charland.

First, Ms. Charland, I have noticed in case law recently that you have even had judgments decided on whether or not your evidence, as to a figure of one in — was it 9 trillion? Help me out here. Do you know what I am talking about?

Anne-Elizabeth Charland, Officer in Charge, Scientific Services, Royal Canadian Mounted Police: I am afraid I do not recall.

Senator Baker: I will give it to you. A case was decided that states, "The evidence of Ms. Charland was that the statistical probability of finding a random match in the general population to the DNA found on the victim's clothing was one in 950 trillion."

Do you recall now? The appellant says that such an astronomical number should not have been admitted into evidence as it was, and so on. We have this judgment of the Court of Appeal in Saskatchewan in *R v. Fisher*, based upon your analysis as to the reading that you gave. They also note that you have been a witness — and, this was up to the year 2003 — in six provinces. In 20 court cases, you were called as the expert witness and everyone treated you as an expert.

40 jours pour les cas A2, nous pouvons organiser nos ressources en fonction de ces délais définis d'après les priorités de nos partenaires de la police, et non en fonction de priorités internes.

Nous avons produit une série de questions avec l'aide de nos partenaires. Par exemple : y a-t-il risque qu'un suspect prenne la fuite? La collectivité est-elle encore en danger? Y a-t-il un risque de récidive? Nous avons obtenu un logiciel nommé Expert Choice qui analyse les réponses à ces questions et produit un résultat chiffré permettant de situer le cas dans notre grille. Nous disons alors à nos enquêteurs de la police : « Vous recevrez des résultats dans environ 40 jours, en fonction de l'information que vous nous avez transmise. Est-ce que ce délai vous convient? » S'ils répondent oui, nous allons de l'avant. Si le délai ne convient pas à nos interlocuteurs, nous leur demandons de nous fournir plus de renseignements pour déterminer s'il faut accorder une plus grande priorité à l'affaire. À l'heure actuelle, nous respectons notre calendrier d'exécution de tous ces projets. En fait, je dois me rendre en Colombie-Britannique la semaine prochaine pour connaître les objectifs des services de police de la province. Nous faisons d'ailleurs la même chose dans le cas des autres administrations.

Le sénateur Baker : Pouvons-nous considérer cette réponse comme un exposé préliminaire du témoin pour qu'elle ne compte pas dans mon temps de parole? Lorsque nous avons des témoins de la GRC, nous nous attendons en général à des réponses courtes. En fait, la vérificatrice générale a mis en doute l'authenticité de certaines de leurs réponses. Elle a mentionné cependant dans son rapport qu'il n'y avait rien de délibéré de la part de la GRC.

Nous sommes très heureux de cette réponse détaillée que vous nous avez donnée, monsieur Buckle. J'aimerais maintenant passer à M. Bowen et à Mme Charland.

Tout d'abord, madame Charland, j'ai remarqué, en consultant récemment des cas de jurisprudence, que votre témoignage avait joué un rôle décisif dans certains jugements. Vous aviez parlé d'un chiffre de 1 sur... était-ce 9 billions? Vous pouvez sans doute le préciser. Savez-vous de quoi je vous parle?

Anne-Elizabeth Charland, officier responsable, Services scientifiques, Gendarmerie royale du Canada : Je crains de ne pas m'en souvenir.

Le sénateur Baker : Je vais vous lire ce passage. Il s'agit d'une décision disant ce qui suit : « D'après le témoignage de Mme Charland, la probabilité statistique de trouver dans la population générale une correspondance aléatoire avec l'ADN prélevé sur les vêtements de la victime était de 1 sur 950 billions. »

Vous en souvenez-vous maintenant? L'appelant disait qu'un tel nombre astronomique ne devrait pas être accepté tel quel comme preuve, et cetera. Nous avons cette décision de la Cour d'appel de la Saskatchewan dans l'affaire *R c. Fisher*, qui est fondée sur votre analyse. Il est mentionné ici que vous avez témoigné dans six provinces. C'était en 2003. Vous avez été appelée comme témoin expert dans 20 affaires, au cours desquelles vous avez été traitée comme telle.

Getting back to the one in 950 trillion, do you still stand by that figure; that it is possible to make that estimate?

Ms. Charland: It is a random match probability. It is an estimate of what it would take to conduct a random match with a profile that was obtained in that particular case. It is meant to give an order of magnitude as to how significant the match is. It is an order of magnitude that is important. The exact number is a result of the profile obtained in that particular case.

Senator Baker: The Court of Appeal agreed with you and with the trial judge. I will now go to the main question and why I am so interested in having you here. It is not about the backlog. It is about a section on page 23 of the Auditor General's report. Dr. Bowen will perhaps be the person who may wish to address this question, as a scientist and as someone who, I suppose, would be the person directly affected by this matter.

There were two observations made by the Auditor General that I found disturbing. The backlog did not really interest me because, as Mr. Buckle says, when they set their own figure of 30 days and serious cases are processed in 15 days, yet some that are not as serious are processed in 90 and 100 days, that does not strike me as all that important. That is what made the news, but what the news media missed were the examples given in your laboratory of where, in one example of a murder case, there were obvious blood spots on a piece of clothing. You ran it through the automatic machinery in your lab and you found no results. Yet, it was clear to someone else looking at it that there were spots there. Your scientists complained about it and did it manually. I presume. That is my first question.

My second question is even more serious. I think you know what I am about to come to, because it was a concern of the chair in the last meeting as to the accuracy of your work. Can you comment on that first? You are the RCMP lab. There are separate laboratories in Ontario and Quebec, are there not, that are not RCMP? They do not come under a microscope this fine. If this is what is happening in your lab, then perhaps they should take note of these results.

Can you answer the question, which has not been answered: that is, how can you have blood spots on clothing that you can see with the naked eye but your machinery does not detect?

John Bowen, Director, Biology Services, Royal Canadian Mounted Police: There can be several reasons for that, one being that the storage of that particular exhibit could have caused the degradation of those samples if they are stored wet, under extreme sunlight or whatever. There are several aspects with respect to the stability of the DNA itself.

In this particular case, though, it was a result of the way the samples were identified within the laboratory. We used a test that caused a problem with our automated process. We had not

Pour revenir à cette probabilité de 1 sur 950 billions, maintenez-vous toujours ce chiffre? Est-il vraiment possible d'en arriver à une telle estimation?

Mme Charland : Il s'agit d'une probabilité de correspondance aléatoire. C'est une estimation des chances de trouver une correspondance au hasard avec un profil établi dans ce cas particulier. L'estimation donne une idée de l'ordre de grandeur de la probabilité et du degré de signification de la correspondance. C'est en fait l'ordre de grandeur qui est important. Le chiffre exact représente le résultat du profil obtenu dans ce cas.

Le sénateur Baker : La Cour d'appel s'est déclarée d'accord avec vous et avec le juge de première instance. Je vais maintenant passer à ma principale question et aux raisons pour lesquelles je suis très heureux de vous voir comparaître comme témoin. Il ne s'agit pas de l'arriéré. Je voudrais parler d'un paragraphe figurant à la page 28 du rapport de la vérificatrice générale. M. Bowen voudra peut-être répondre à cette question, à titre de scientifique et de responsable directement touché par cette affaire.

J'ai trouvé assez troublantes deux observations de la vérificatrice générale. L'arriéré ne m'intéressait pas vraiment car, comme l'a dit M. Buckle, si vous vous fixez une cible de 30 jours, mais que les cas sérieux sont traités en 15 jours, je ne pense pas qu'il soit très important que le traitement d'affaires moins graves dure 90 ou 100 jours. Les médias ont surtout remarqué ces chiffres, mais ont manqué certains exemples concernant votre laboratoire. Ainsi, dans un cas de meurtre, un vêtement était de toute évidence taché de sang. Or les appareils de traitement automatique de votre laboratoire n'y ont rien décelé, en dépit du fait qu'on voyait des taches de sang à l'œil nu. Vos scientifiques se sont plaints et ont fait le travail à la main, je suppose. C'est l'objet de ma première question.

Ma seconde question est encore plus sérieuse. Je crois que vous savez où je veux en venir parce que le président du comité s'est inquiété de la qualité de votre travail au cours de la dernière réunion. Pourriez-vous nous parler de cela en premier? Vous représentez le laboratoire de la GRC. Il y a des laboratoires distincts en Ontario et au Québec qui ne relèvent pas de la GRC, n'est-ce pas? Ils ne font pas l'objet d'un examen aussi détaillé. Si cela se produit dans votre laboratoire, ils devraient peut-être prendre note des résultats.

Pourriez-vous répondre à la question, puisque nous n'avons pas eu de réponse jusqu'ici? Comment est-il possible que vos appareils automatiques ne décelent pas des taches de sang visibles à l'œil nu?

John Bowen, directeur, Services de biologie, Gendarmerie royale du Canada : Plusieurs raisons peuvent expliquer ce fait. Ainsi, le mode d'entreposage peut avoir entraîné une dégradation des échantillons, qui peuvent avoir été soumis à de l'humidité, à une lumière solaire intense, et cetera. Plusieurs facteurs peuvent agir sur la stabilité de l'ADN lui-même.

Toutefois, dans ce cas particulier, c'était le résultat de la façon dont les échantillons ont été identifiés au laboratoire. Nous nous sommes servis d'un test qui a perturbé le processus automatisé.

identified what the real problem was with that type of sample until October of 2006.

Senator Baker: Only a few months ago?

Mr. Bowen: Yes, it was six months ago, roughly. That was when we sent out letters to individual investigators, asking them whether they wanted anything reanalyzed because of that particular test having an impact on the ability to isolate DNA from those types of samples. The problem was caused by a test that we use that helps identify blood.

Once that problem was identified, we corrected the problem within the laboratories. We identified the issue to the investigators so that they would not use the test improperly in the field as well. We now have a process where we have an improvement in our ability to isolate DNA and obtain profiles with our automated process as opposed to the previous process we used.

It was a point in time between September 2005 and October 2006 that we had this problem. We were trying to identify the real scientific issue as to what caused that problem, but it took some time before we had that answer.

Senator Baker: That alarmed me when I read this example, but what alarms me even more is the second example. This was a murder investigation. A sample was drawn from a suspect. It was used as the known sample on the screen. After its profile was examined, it was then returned for a rerun of the profile and it was found that the second profile was not consistent with the first profile.

The most shocking thing about that case is that everyone is concerned about the possibility that when a DNA profile is run, it may not be accurate. Although there is one chance in 950 trillion that you may give evidence — and the court suggests, Ms. Charland, that you are correct; it is an estimate — this case raises the possibility that a sample is run through your machinery, a profile is given and it is run again later but it is not the same profile.

How did something like that happen? There is no explanation given here. How do you explain that kind of error?

Mr. Bowen: I realize this speaks to the reliability of the technology. In this particular case, we had a profile developed the first time as you indicated, and we had a full profile for all the test sites that we look at for DNA profiling. On the second attempt we obtained an incomplete profile. It was from the same sample that we used to develop the first profile. Not enough DNA was put in the second test to obtain a full profile. We only obtained a partial profile.

We did not obtain a wrong profile or something different; it is only that we did not have the full profile we saw the first time.

Senator Baker: The way the investigators from the Auditor General's office described it was that a known sample was identified. The same known sample was run twice. It produced different profiles.

Nous n'avons réussi à découvrir le problème qu'en octobre 2006.

Le sénateur Baker : Il y a seulement quelques mois?

M. Bowen : Oui, il y a environ six mois. Nous avons alors écrit aux enquêteurs pour leur demander s'ils voulaient que leurs échantillons soient réanalysés parce que le test en question avait eu une influence sur la capacité d'isoler l'ADN des échantillons de ce genre. Le problème était dû à ce test, que nous utilisons pour identifier le sang.

Une fois que nous avons découvert le problème, nous avons pu y remédier aux laboratoires. Nous en avons également informé les enquêteurs sur le terrain pour qu'ils évitent d'utiliser le test dans de mauvaises conditions. Nous avons maintenant un processus qui nous permet de mieux isoler l'ADN et d'obtenir un bon profil génétique par des moyens automatisés.

Nous avons eu ce problème entre septembre 2005 et octobre 2006. Il nous a fallu un certain temps pour déterminer les facteurs scientifiques qui le causaient.

Le sénateur Baker : J'ai été alarmé quand j'ai vu cet exemple, mais j'ai trouvé le second exemple encore plus inquiétant. Il s'agissait d'une enquête sur un meurtre. Un échantillon prélevé sur un suspect servait d'échantillon de comparaison. Une fois que le profil correspondant a été examiné, l'échantillon a été soumis à une seconde analyse qui a abouti à un profil différent du premier.

Le plus choquant, dans ce cas, c'est que tout le monde craint que le profil génétique établi à partir d'un échantillon ne soit pas exact. Même s'il n'y a qu'une chance d'erreur sur 950 billions — et les tribunaux vous ont donné raison sur ce point, madame Charland —, ce n'est qu'une estimation. Cet exemple permet de croire que si un échantillon est traité par vos appareils, il peut donner un profil génétique dans un cas et un profil différent dans un autre.

Comment une telle chose a-t-elle pu se produire? Le rapport ne donne aucune explication. De quelle façon pouvez-vous expliquer une erreur de ce genre?

M. Bowen : Je me rends compte que cet exemple met en doute la fiabilité de la technologie. Dans ce cas particulier, nous avons obtenu, comme vous l'avez dit, un premier profil qui était complet pour tous les sites d'ADN que nous examinons. Lors de la deuxième analyse, le profil était incomplet. Il provenait du même échantillon. Il est probable que la quantité d'ADN utilisée dans le second test n'a pas suffi pour aboutir à un profil complet. Nous n'avons obtenu qu'un profil partiel.

Ce n'était pas du tout un profil faux ou différent. C'est seulement qu'il n'était pas aussi complet que celui du premier test.

Le sénateur Baker : Les enquêteurs du Bureau du vérificateur général disent que c'était à partir d'un échantillon connu. Cet échantillon a été traité deux fois et a produit des profils différents.

Mr. Bowen: That speaks to, as I said before, the fact that we had a complete profile versus an incomplete profile from the same sample. It was not a different profile, it was incomplete.

Senator Baker: It raises the possibility that a profile could not be accurate.

Mr. Bowen: No.

Senator Baker: The possibility was raised in this particular example found by the Auditor General's investigation.

Mr. Bowen: It is not inaccurate because it is the same profile; it is only incomplete. It does not have all the test sites providing an answer. In that respect, it influences the strength, the association they would make with that profile versus the fact that they would mistakenly identify someone else.

The Deputy Chairman: Would you say that it is only 50 per cent sure it is the same profile?

Mr. Bowen: No, it would not be 50 per cent. It would be the same profile. What we would say, in the case of Ms. Charland's testimony, we had a number like 950 trillion. That probability was due probably to all nine loci or all nine tests we run giving a result. In this particular case, the profile was incomplete, perhaps 1 in 400 million or some other lesser number with respect to the significance of that association.

Senator Baker: Dr. Bowen, when errors were reported by the scientists with the equipment they were using, they then did their check manually. What did they mean by that? Does this mean that the more accurate testing was done years ago when it was done manually? Does "manually" have the same meaning as I think it does; they are not running it through a big machine, but they are doing it physically? Is that what that means?

Mr. Bowen: That is correct. The new system is an automated system. We have implemented the use of robots within the new automated process. It is the issue of the ability to isolate sufficient DNA to obtain a profile. That caused a concern with the automated process. We have resolved those issues and now the automated process is more successful in isolating DNA than the previous technology.

The Deputy Chairman: Does that mean that you no longer run the samples in batches? I understood, when the first DNA bill came before this committee, and we had a seminar on how this was done, that they ran them in batches of samples all at once. Are you now running them individually?

Mr. Bowen: No, in the previous technology, the manual process, we used about 26 samples in a batch. With the automated process, we handle 78 samples in a batch.

The Deputy Chairman: Even more.

Mr. Bowen: Yes.

M. Bowen : Comme je viens de le dire, nous avons obtenu, à partir du même échantillon, un profil complet une première fois et un profil incomplet, la seconde. Ce n'était pas un profil différent, c'était un profil incomplet.

Le sénateur Baker : Il est donc possible que le profil ne soit pas exact.

M. Bowen : Non.

Le sénateur Baker : Cette possibilité a été évoquée, dans ce cas particulier, dans le rapport de la vérificatrice générale.

M. Bowen : Le profil n'est pas inexact. Il s'agit du même profil, sauf qu'il était incomplet. Il ne comportait pas tous les sites d'ADN qu'on utilise pour obtenir une correspondance. Ce résultat réduit la force du lien établi à l'aide de ce profil. Il ne permettrait cependant pas d'identifier la mauvaise personne.

La vice-présidente : Diriez-vous qu'il y a seulement 50 p. 100 de chances qu'il s'agisse de la même personne?

M. Bowen : Non, ce n'est pas 50 p. 100 de chances. Le profil est le même. Dans le cas du témoignage de Mme Charland, nous avons une probabilité d'erreur de 1 sur 950 billions. Si ce rapport est tellement faible, c'est probablement parce que l'ensemble des neuf locus ou sites testés ont donné un résultat. Dans cet exemple, le profil était incomplet. La probabilité d'erreur était peut-être de 1 sur 400 millions ou moins, ce qui réduit le degré de signification de l'association.

Le sénateur Baker : Monsieur Bowen, lorsque les scientifiques ont signalé des erreurs attribuables au matériel qu'ils utilisaient, ils ont procédé à des vérifications manuelles. Qu'est-ce que cela signifie? Veut-on dire par là que les tests manuels effectués dans le passé donnaient de meilleurs résultats? Est-ce que la vérification manuelle signifie que les scientifiques font le test non avec une grande machine, mais en manipulant eux-mêmes les échantillons? Est-ce bien ce que cela signifie?

M. Bowen : C'est exact. Le nouveau système est automatisé et fait intervenir des robots. Le problème réside dans la capacité d'isoler suffisamment d'ADN pour obtenir un profil. Cet aspect du système automatisé a causé des préoccupations. Nous avons résolu le problème, ce qui permet maintenant au système automatisé de mieux isoler l'ADN que la technologie précédente.

La vice-présidente : Est-ce que cela signifie que vous ne traitez plus les échantillons en lots? Lorsque nous avons étudié le premier projet de loi sur les empreintes génétiques, nous avons assisté à une séance d'information sur la façon de procéder. J'avais cru comprendre alors que les échantillons étaient traités en lots. Les traitez-vous individuellement maintenant?

M. Bowen : Non, dans la technologie manuelle précédente, nous traitions 26 échantillons à la fois. Grâce au système automatisé, nous les traitons par lots de 78.

La vice-présidente : Les lots sont donc plus importants.

M. Bowen : Oui.

Senator Baker: Mr. Bowen, you also appear in many court cases. You are cross-examined on this issue on a continual basis, almost as much as Ms. Charland is. To date, have you been cross-examined on this particular aspect of what I have been asking you about for the last few minutes, and do you think that is because it came out in the report last month?

Mr. Bowen: We have not been cross-examined on that particular report, but I expect we will be in the not-too-distant future.

Senator Baker: I can tell you that nothing you say before this committee can be used in a future proceeding. We come under section 118 of the Criminal Code. We are a judicial proceeding so you are fully protected.

The Deputy Chairman: We are also protected by the rights of privacy of committees and the Houses of Parliament.

[Translation]

Senator Nolin: When the minister was testifying a little while ago, some of my colleagues were wondering about clause 31 of the bill. This clause is intended, among other things, to amend the scope of information sharing between you, through the commissioner, and foreign countries and agencies. Before going any further, are you familiar with this aspect of the bank's operations? If not, is there another witness who can tell us about this?

[English]

Are you familiar with the international relationship or should we ask someone else?

Mr. Buckle: We are familiar with it, but I do not think we have the expertise at the table. David Bird would be the best person to answer that.

The Deputy Chairman: You are the third person who has suggested we have Mr. Bird before us as a witness and I think we must.

Senator Nolin: Perhaps you can help on a word that is used in the DNA Identification Act. Do you have the act in front of you? May I read it to you? There are three types of information; two now and three if Bill C-18 is adopted, the kind of information that can be given to another jurisdiction, an international organization.

It is said in the act at section 6(1)(c):

if the DNA profile is, in the opinion of the Commissioner, similar . . .

In French it is "semblable." I want to know what a similar identification is for you.

Le sénateur Baker : Monsieur Bowen, vous êtes vous aussi cité très fréquemment comme témoin devant les tribunaux. Vous êtes presque aussi souvent soumis à des contre-interrogatoires que Mme Charland. Avez-vous jusqu'ici été soumis à des contre-interrogatoires portant sur cet aspect particulier dont je viens de parler? Pensez-vous que c'est à cause du rapport publié le mois dernier?

M. Bowen : Nous n'avons pas été soumis à des contre-interrogatoires portant sur ce rapport particulier, mais je m'attends à ce que cela se produise dans pas trop longtemps.

Le sénateur Baker : Je peux vous affirmer que rien de ce que vous dites devant le comité ne peut être utilisé devant un tribunal. Nous sommes couverts par l'article 118 du Code criminel. Nos délibérations sont assimilées à une procédure judiciaire. Vous bénéficiez donc d'une protection complète.

La vice-présidente : Nous sommes également couverts par les dispositions de protection des renseignements personnels qui s'appliquent aux comités et aux deux Chambres du Parlement.

[Français]

Le sénateur Nolin : Lorsque le ministre témoignait tout à l'heure, certains de mes collègues s'interrogeaient sur l'article 31 du projet de loi proposé. Cet article vise, entre autres, à modifier l'étendue des échanges d'information qui peuvent se produire entre vous, via le commissaire, et des pays étrangers ou des organismes étrangers. Avant de continuer, est-ce que vous êtes familier avec cet aspect du travail de la banque, sinon un autre témoin pourrait-il nous informer?

[Traduction]

Connaissez-vous les dispositions régissant les relations internationales, ou bien faut-il que je pose la question à quelqu'un d'autre?

M. Buckle : Nous connaissons ces relations, mais je ne crois pas que nous ayons les compétences spécialisées nécessaires pour vous répondre. David Bird serait la personne la plus indiquée à cet égard.

La vice-présidente : Vous êtes le troisième à nous recommander de convoquer M. Bird comme témoin. Je crois que nous allons devoir le faire.

Le sénateur Nolin : Vous pourriez peut-être nous aider à comprendre un mot utilisé dans la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques. Avez-vous le texte de la loi sous la main? Je pourrais peut-être vous le lire. Trois genres de renseignements peuvent être communiqués : deux maintenant et un troisième si le projet de loi C-18 est adopté. Il s'agit des renseignements qui peuvent être transmis à un autre pays ou à une organisation internationale.

Voici le texte de l'alinéa 6(1)c) de la Loi :

si, à son avis, un profil semblable s'y trouve, ce profil;

En anglais, c'est l'adjectif « similar » qui est utilisé. J'aimerais savoir ce que signifie pour vous un profil semblable.

After hearing the question of Senator Baker and the answer, and the report from the Auditor General, “similar” seems large. I want to hear from you, what is the meaning of “similar?”

If we adopt Bill C-18, it means that we will provide to international bodies DNA profiles if they are similar to what we already have, which is not the case now.

Mr. Buckle: Perhaps I can ask either of my colleagues, Ms. Trudel or Mr. Bowen to answer that. The issue here is moderate match and what exactly is the extent of “similar,” the definition of “similar.”

Senator Nolin: You may have a word to describe what the act is trying to define and you may have another word to define the same situation.

Isabelle Trudel, Officer in Charge, National DNA Data Bank, Royal Canadian Mounted Police: I will try to explain. We mean “similar” in the context of what we call a moderate match. When we do genetic profile comparison, two types of profiles can be compared. In the Convicted Offender Index, we have single source profile or profile that originated from one individual. From a crime scene investigation, as explained by Mr. Bowen, a profile can be incomplete or partial. If the DNA is degraded due to exposure to environmental conditions, we may not have a complete genetic profile at either the nine or 13 regions of the DNA where we perform the test.

Also, in the context of forensic investigation, we could have profiles that originated from a mixture of DNA, originated for one or more individuals, for two or three individuals. When we have a mixture of profiles, then we must do an interpretation to try to see if profiles could be dissected out to be compared to other profiles.

In the context of a moderate match, I will take an example of a profile contained in the Convicted Offender Index that might moderately match to a profile found at a crime scene — that is, this profile could be included in that crime scene profile, or it is similar. There may be genetic information missing; for example, if the profile from the crime scene is single source, where there is degradation, there might be one region of the DNA where you are missing part of that information.

I think it has been explained to you as a series of numbers. For example, in a region of DNA, you could have two numbers associated with that region — let us say 16 and 17; the convicted offender might have this profile but the crime scene, because the sample is degraded, might only show the 16. This is what we call a moderate or close match. It is still possible that this convicted offender sample is a contributor to that single-source sample, but there is degradation; there is a scientific reason to explain why some genetic information is missing.

Après avoir entendu la question posée par le sénateur Baker et la réponse qui y a été donnée, après que nous avons parlé du rapport de la vérificatrice générale, l'adjectif « semblable » me semble avoir un sens assez étendu. J'aimerais donc que vous nous disiez ce que signifie le mot « semblable ».

Si nous adoptons le projet de loi C-18, cette disposition nous permettra de communiquer à des organismes internationaux des profils génétiques s'ils sont semblables à ceux que nous avons déjà, ce qui n'est pas le cas actuellement.

M. Buckle : Je vais peut-être demander à l'un de mes collègues, Mme Trudel ou M. Bowen, de répondre à cette question. Il s'agit ici de correspondance modérée, de la définition de « semblable » et de l'étendue de cette définition.

Le sénateur Nolin : Il y a peut-être un mot à utiliser à des fins législatives et un autre dont on se sert en pratique.

Isabelle Trudel, officier responsable, Banque nationale de données génétiques du Canada, Gendarmerie royale du Canada : Je vais essayer de donner une explication. Le mot « semblable » est utilisé pour désigner ce que nous appelons une correspondance modérée. Lorsque nous procédons à des comparaisons, nous employons deux genres de profils génétiques. Le fichier des condamnés contient des profils de source unique, c'est-à-dire provenant d'un même individu. Comme l'a expliqué M. Bowen, les profils obtenus à partir d'échantillons prélevés sur les lieux d'un crime peuvent être incomplets ou partiels. Si l'ADN s'est dégradé parce qu'il a été exposé à différentes conditions ambiantes, il peut ne pas donner un profil génétique complet sur les 9 ou les 13 sites de l'ADN que nous examinons.

Nous pouvons aussi avoir, dans le cadre d'une enquête judiciaire, des profils provenant d'un mélange d'ADN appartenant à plus d'un individu. Nous procédons alors à une interprétation pour essayer de déterminer s'il est possible de dissocier le mélange pour que ses éléments puissent être comparés à d'autres profils.

Pour expliquer une correspondance modérée, je prendrai l'exemple d'un profil du fichier des condamnés qui correspond dans une certaine mesure à un profil provenant des lieux d'un crime. Cela signifie que le premier profil peut être compris dans le second ou lui est semblable. Certains renseignements génétiques peuvent également manquer. Par exemple, si le profil provenant des lieux du crime a subi une certaine dégradation, il peut lui manquer un site d'ADN.

Je crois qu'on vous a déjà expliqué que le profil est représenté par une série de chiffres. Par exemple, deux chiffres, disons 16 et 17, peuvent être associés à un site d'ADN. Ces deux chiffres se retrouvent dans le profil du fichier des condamnés, mais le profil provenant des lieux du crime peut, en cas de dégradation, ne contenir qu'un 16. C'est ce que nous appelons une correspondance modérée ou étroite. Il demeure possible que les profils proviennent de la même personne, la dégradation expliquant alors l'information génétique qui manque.

In the context of a mixed sample, there might be additional information at a crime scene. Going back to my example, for one region of the DNA, the convicted offender profile might be a 16, 17; but at the crime scene the DNA was a mixture, and it was difficult to dissect out which DNA came from which person. Therefore, the submitting laboratory might put that in as a 16, 17 and 18. The 18 might come from the second source; but because of the genetic information available, the scientist was not able to make a clear separation of the profile.

When those two profiles are compared, this is what we call a close or moderate match. That is, the convicted offender sample the 16, 17 — could be a contributor within the 16, 17 and 18.

Senator Nolin: If I understand correctly, if Bill C-18 is adopted, we will be able to do internationally what we are able to do nationally. Am I right?

Ms. Trudel: Yes, that is correct. Because the two profiles compared are not single source, at that point — for example, I will speak of a profile from the Convicted Offender Index — there must be discussion between the two scientists at the submitting lab and the Convicted Offender Index as to why these two profiles match closely. Is there an explanation? Is there degradation of the sample?

For them to report a profile to go into the Convicted Offender Index, it must meet some of their interpretation guidelines. They might see that missing profile, but it is not reported because it is below their analysis threshold. Then they will discuss that. However, when the profiles are put in the Crime Scene Index, they only see the series of numbers. They do not see additional information that the scientists and the lab have in respect to the height of the profile or the proportion of the mixture. To be able to provide an investigative lead, those profiles that will be probative, the discussion must take place between the submitting laboratory and, in this instance, the DNA data bank, to decide if this is a match worth pursuing before any personal information regarding the convicted offender sample can be released to the foreign agency.

I also want to point out that, if Bill C-18 allows it, it would be the DNA profile that would be shared at that point. That biological sample would not be sent abroad; only the information would be shared to decide whether it is a match worth pursuing.

Senator Nolin: Senator Baker raised a question about the backlog. Bill C-18 will probably give you a 50 per cent increase in your job, in your workload.

Senator Baker: I did not ask about that, but yes.

Senator Nolin: Is this increase only a question of putting more money into your organization to ensure there will be no backlog

Dans le cas d'un échantillon mélangé provenant des lieux d'un crime, il peut y avoir des renseignements supplémentaires. Pour reprendre mon exemple, le profil tiré du fichier des condamnés peut contenir un 16 et un 17 pour un site donné d'ADN. Si l'échantillon mélangé provenant des lieux du crime n'a pas pu être dissocié, le laboratoire peut avoir attribué au même site d'ADN les chiffres 16, 17 et 18. Le 18 pourrait provenir d'une seconde source, mais, compte tenu de l'information génétique disponible, le scientifique n'a pas réussi à dissocier clairement le profil.

Lors de la comparaison de deux profils de ce genre, nous parlons de correspondance étroite ou modérée. Cela signifie que l'échantillon du fichier des condamnés, avec 16 et 17, peut avoir contribué à l'échantillon qui a donné 16, 17 et 18.

Le sénateur Nolin : Si j'ai bien compris, en cas d'adoption du projet de loi C-18, nous pourrions communiquer à l'échelle internationale les renseignements que nous communiquons actuellement à l'échelle nationale. C'est bien cela?

Mme Trudel : Oui, c'est exact. Comme les deux profils comparés ne sont pas de source unique — je parlerai, par exemple, d'un profil tiré du fichier des condamnés —, les scientifiques du laboratoire d'origine et du fichier des condamnés doivent discuter entre eux des motifs de la correspondance étroite. Y a-t-il une explication? L'échantillon s'est-il dégradé?

Pour que les scientifiques recommandent qu'un profil soit versé dans le fichier des condamnés, le profil doit répondre à certaines de leurs directives d'interprétation. Un profil comportant des éléments manquants peut ne pas être recommandé s'il se situe en deçà de leur seuil d'analyse. Les scientifiques en discutent. Toutefois, lorsque les profils sont versés dans le fichier de criminalistique, ils ne peuvent voir que les séries de chiffres. Ils n'ont pas accès aux renseignements complémentaires que détiennent les scientifiques et le laboratoire au sujet de la force du profil ou de la proportion de mélange. Avant de fournir une piste aux enquêteurs, c'est-à-dire des profils concluants, une discussion doit avoir lieu entre le laboratoire d'origine et, dans ce cas, la Banque de données génétiques, afin de décider s'il existe une correspondance valable pouvant justifier la communication à un organisme étranger de renseignements personnels concernant l'échantillon trouvé dans le fichier des condamnés.

Je voudrais également signaler que, si le projet de loi C-18 est adopté, c'est le profil génétique qui serait communiqué. L'échantillon biologique ne serait pas envoyé à l'étranger. Seuls les renseignements seraient communiqués pour décider s'il existe une correspondance valable.

Le sénateur Nolin : Le sénateur Baker a posé une question au sujet de l'arriéré. L'adoption du projet de loi C-18 augmentera probablement votre charge de travail de 50 p. 100.

Le sénateur Baker : Je n'ai pas posé de questions à ce sujet, mais c'est vrai.

Le sénateur Nolin : Pour faire face à cette augmentation de la charge de travail, suffira-t-il d'augmenter le budget de votre

or a reasonable backlog? Maybe you want us to ask that question to the minister responsible — the other minister.

Mr. Buckle: I would like to separate here the DNA data bank from criminal operations. The DNA data bank, of which Ms. Trudel is the manager, has been a success story in every sense of the word. There is capacity within the data bank to absorb the impact that Bill C-13 and Bill C-18 will have on the operations of the data bank.

Where we are concerned is in the operation of our labs. That was the subject of the Auditor General's report, and that is what we call criminal operations. This is the everyday assistance to the police investigator. That feeds into the Crime Scene Index of the data bank. We need to ensure we have capacity there. That is where the funding from the minister —

Senator Nolin: It is what you call the forensic science file, right?

Mr. Buckle: Yes.

The Deputy Chairman: On that same point, I understand that at the end of February, you noted that the forensic lab services currently contain no DNA technicians. You have an extra infusion of \$5 million from the budget. Do you now have DNA data technicians working in the labs?

Mr. Buckle: Could you state your quote again, please?

The Deputy Chairman: On February 27, it was noted by the RCMP that the forensic lab services currently contain no DNA technicians. It was noted at that time too that you expected the caseload to — 120, I am sorry. I am looking at a note here to me that that says “no” but it actually should be “120.” I apologize — you do not need to panic.

You expected the caseload to increase by 42 per cent, but I think at that time you also were not taking into consideration clause 6 of the bill, which allows for so much increased sharing internationally of the data. Has your 42 per cent increased, and do you have enough people to do it?

Mr. Buckle: Yes, again, that will require a separation of data bank and operations. The international sharing will impact the data bank, and we believe there is capacity to handle that. The 42 per cent is a conservative estimate of the impact on our operations in our labs. I do not think that we have ever been in a better position to meet that demand. The RCMP has injected \$5 million into my budget; and the government, with the passage of this bill, will provide another \$15 million over a two-year period.

organisation de façon à éviter tout arriéré ou, du moins, à maintenir l'arriéré dans des limites raisonnables? Vous préférez peut-être que nous posions cette question au ministre responsable, c'est-à-dire l'autre ministre.

M. Buckle : J'aimerais faire une distinction ici entre la Banque de données génétiques et le secteur de la police criminelle. La banque, dont Mme Trudel assure la gestion, est un exemple de succès sur tous les plans. Elle dispose de capacités suffisantes pour absorber les effets que les projets de loi C-13 et C-18 auront sur ses propres opérations.

Nous sommes cependant préoccupés par le fonctionnement de nos laboratoires, qui a fait l'objet du rapport de la vérificatrice générale. C'est ce que j'appelle notre secteur de la police criminelle, qui aide les enquêteurs de la police sur une base quotidienne. Les résultats de son travail alimentent le fichier de criminalistique de la banque de données. Nous devons veiller à renforcer les capacités de ce secteur. C'est dans ce domaine que le financement provenant du ministre...

Le sénateur Nolin : C'est ce que vous appelez le fichier médico-légal, n'est-ce pas?

M. Buckle : Oui.

La vice-présidente : Dans la même veine, je crois que vous avez signalé fin février que les laboratoires judiciaires ne disposaient pas de techniciens en génétique. Votre budget vient d'être augmenté de 5 millions de dollars. Avez-vous maintenant des techniciens en génétique dans vos laboratoires?

M. Buckle : Pouvez-vous répéter, s'il vous plaît?

La vice-présidente : Le 27 février, la GRC a signalé que les laboratoires judiciaires n'avaient aucun technicien en génétique. On avait également noté à ce moment que vous vous attendiez à ce que la charge de travail... 120, je m'excuse. Je regardais un mot dans cette note que j'avais pris pour un « non », mais il s'agit en fait du chiffre 120. Je m'excuse... Vous n'avez vraiment pas à paniquer.

Vous vous attendiez donc à ce que la charge de travail augmente de 42 p. 100, mais je crois qu'à ce moment, vous n'aviez pas tenu compte de l'article 6 du projet de loi, qui autorise une augmentation très sensible de la communication de données à l'échelle internationale. Est-ce que votre proportion de 42 p. 100 a augmenté? Avez-vous un effectif suffisant pour faire le travail?

M. Buckle : Oui. Encore une fois, il faut faire ici une distinction entre la banque de données et le secteur de la police criminelle. La communication internationale de renseignements aura des effets sur la banque qui, nous le croyons, a des capacités suffisantes pour absorber le surplus. La proportion de 42 p. 100 est une estimation assez optimiste des effets sur les opérations de nos laboratoires. Toutefois, je ne crois pas que nous n'ayons jamais été en meilleure position pour répondre à la demande. La GRC a ajouté 5 millions de dollars à mon budget. Après l'adoption de ce projet de loi, le gouvernement doit nous fournir des crédits supplémentaires de 15 millions de dollars sur deux ans.

I cannot definitively say we will do every case because that will put me in a position where I could mislead you. However, I believe we are taking every step, with that infusion of money, to ensure that we can meet the demand in the criminal operations side and with the data bank.

Senator Nolin: What was your actual budget before the \$5 million?

Mr. Buckle: It was \$10 million.

Senator Nolin: It was already \$10 million; they added \$5 million, and another \$15 million will be added, so you will grow from \$10 to \$30 million?

Mr. Buckle: Over two years.

Senator Nolin: That is huge.

Mr. Buckle: It is.

[Translation]

Senator Rivest: Did the Quebec and Ontario provincial police services have the same backlog problems as you had in the RCMP?

[English]

Mr. Buckle: I cannot quote exact numbers. However, I am familiar that they are experiencing the same capacity challenges that we are, and are as concerned about the increase in demand as we are. I understand, as well, that they are approaching their provincial colleagues to ascertain what, if any, budget availability there will be for it.

Senator Bryden: This relates to the backlog. Can you tell us which offenders, committing what types of crimes, are required to provide the samples for DNA testing? I do not need a list but I am trying to understand it better. Someone mentioned that DNA was required in cases of break and enter. If a person commits break and enter, is convicted of an indictable offence and is incarcerated for more than two years, does that person's DNA go into the data bank?

Ms. Trudel: There are two kinds of offences for which DNA can be collected under authority of the Criminal Code: the primary designated offences, which used to be mostly violent crimes against a person; and secondary designated offences, which would include break and enter of a dwelling and robbery. Following conviction, an individual may be required to provide a DNA sample for inclusion in the Convicted Offender Index of the National DNA Data Bank. However, an order must be issued by the judicial system for it to be accepted by the NDDB.

Senator Bryden: There is a class of offence that automatically requires the offender to provide a DNA sample. Certainly, that will be so now, where there is no need for the discretion of the judge. What proportion of your work is directed toward offenders who commit primary offences or violent crimes against a person,

Je ne peux pas affirmer que nous pourrions absorber la totalité de l'excédent, parce qu'il est possible que cela se révèle inexact à l'avenir. Je crois toutefois que nous prenons toutes les mesures nécessaires, grâce aux nouveaux crédits, pour être en mesure de répondre à la demande aussi bien dans le secteur de la police criminelle qu'à la Banque de données génétiques.

Le sénateur Nolin : À combien s'élevait votre budget avant que vous ne receviez les 5 millions supplémentaires?

M. Buckle : Il était de 10 millions de dollars.

Le sénateur Nolin : Vous aviez déjà 10 millions. Avec les 5 millions supplémentaires et les 15 millions qui s'y ajouteront, vous passerez donc de 10 à 30 millions de dollars. C'est bien cela?

M. Buckle : Sur une période de deux ans.

Le sénateur Nolin : C'est énorme.

M. Buckle : Effectivement.

[Français]

Le sénateur Rivest : Les corps de polices provinciales du Québec et de l'Ontario ont-ils rencontré les mêmes problèmes sur les arrières que vous avez connus à la GRC?

[Traduction]

M. Buckle : Je ne connais pas les nombres exacts. Je crois savoir cependant que ces laboratoires ont les mêmes problèmes de capacité que nous et s'inquiètent autant de l'augmentation de la demande. J'ai également appris qu'ils avaient approché leurs collègues provinciaux pour se renseigner sur les possibilités d'augmentation de leur budget.

Le sénateur Bryden : Cela concerne aussi l'arriéré. Pouvez-vous nous dire quels délinquants sont tenus de donner des échantillons d'ADN et quelles infractions ils ont commises? Je n'ai pas besoin d'une liste, mais je veux mieux comprendre. Quelqu'un a mentionné que les prélèvements sont obligatoires en cas d'introduction par effraction. Si une personne se rend coupable d'introduction par effraction, est condamnée sur acte d'accusation et est incarcérée pendant plus de deux ans, sera-t-elle fichée dans la Banque de données génétiques?

Mme Trudel : Deux genres d'infractions justifient le prélèvement d'échantillons d'ADN en vertu du Code criminel : les infractions primaires, qui consistent essentiellement en crimes violents contre les personnes, et les infractions secondaires, qui comprennent l'introduction par effraction dans un logement et le vol qualifié. Après condamnation, une personne peut être tenue de donner un échantillon d'ADN à verser dans le fichier des condamnés de la Banque nationale de données génétiques. Toutefois, un juge doit signer une ordonnance pour que l'échantillon soit accepté par la banque.

Le sénateur Bryden : Il y a une catégorie d'infractions qui impose automatiquement le prélèvement d'un échantillon d'ADN. Ce sera certainement le cas après l'adoption de ce projet de loi, qui supprimera le pouvoir discrétionnaire du juge dans ces cas. Quelle proportion de votre travail est liée aux

such as murder, attempted murder or sexual assaults, and what proportion toward those who commit secondary offences, such as property crimes?

Ms. Trudel: Our current statistics on the kinds of samples received at the National DNA Data Bank indicate that roughly 53 per cent of the samples received are following conviction for a primary designated offence, whereas 46 per cent of the samples received are following conviction for a secondary designated offence.

Senator Bryden: Are some secondary offences crimes against a person?

Ms. Trudel: Yes, some of them involve assault, I believe.

Senator Bryden: If you remove the assaults, which are crimes against a person, from the secondary offences statistics, would that leave you with 30 per cent for property crimes?

Ms. Trudel: I am not sure that I understand your question. Do you want to know how many samples? I do not have that data with me but we could provide it for you so you will know how many samples are provided following the particular offences. It is my understanding that the majority of the samples we receive are provided following a secondary offence, which would include break and enter and robbery.

Senator Bryden: Those are property offences. We heard today that extortion is on the higher list. Why it is there, I do not know. I heard the explanation that extortion is serious and likely to become worse. I am not so sure that we should load up a sophisticated, complicated, expensive system of identifying offenders with the DNA of those who commit break and enters and robberies — offences that can be handled, in many instances, in a different manner. Could some of your backlog and overload, which will continue to grow over time, be ascribed to those offences? I know it is not your decision to make. Likely, it is our decision, as legislators, to make, ultimately. The removal of the crimes against property that did not involve violence against a person from the system would reduce your workload in your facility. Is that correct?

Mr. Buckle: Perhaps I could respond to that question. I could not agree with you more that there must be a review by legislators of how we use the forensic tool. Prioritizing using the method I explained previously with the A1, A2 and A3 categories is our attempt to direct our resources at the more serious cases, such as rape and murder, et cetera. However, there is a pent-up demand in each of the provinces. By virtue of the biology casework agreements, the RCMP labs are compelled to do all primary designated offences and a portion the secondary designated offences, depending on capacity.

auteurs d'infractions primaires ou de crimes violents contre les personnes, comme le meurtre, la tentative de meurtre ou l'agression sexuelle, et quelle proportion est liée aux auteurs d'infractions secondaires telles que les infractions contre les biens?

Mme Trudel : Nos statistiques actuelles sur les types d'échantillons reçus par la Banque nationale de données génétiques indiquent en gros que 53 p. 100 des échantillons reçus sont liés à des condamnations pour des infractions primaires, tandis que 46 p. 100 relèvent de condamnations pour des infractions secondaires.

Le sénateur Bryden : Y a-t-il parmi les infractions secondaires des crimes contre les personnes?

Mme Trudel : Oui. Je crois que les voies de fait en font partie.

Le sénateur Bryden : Si vous soustrayez les voies de fait, qui sont des crimes contre les personnes, de vos statistiques concernant les infractions secondaires, vous resterait-il environ 30 p. 100 d'infractions contre les biens?

Mme Trudel : Je ne suis pas sûre de comprendre votre question. Voulez-vous connaître le nombre d'échantillons? Je n'ai pas ces données ici, mais je peux vous les faire parvenir, ce qui vous permettra de savoir combien d'échantillons correspondent à des infractions particulières. Je crois savoir que la majorité des échantillons que nous recevons proviennent de personnes condamnées pour une infraction secondaire, ce qui comprend l'introduction par effraction et le vol qualifié.

Le sénateur Bryden : Ce sont des infractions contre les biens. Nous avons appris aujourd'hui que l'extorsion figure dans la liste spéciale, je ne sais trop pour quelle raison. L'explication donnée, c'est que l'extorsion est une infraction grave, qui peut donner lieu à des infractions encore plus graves. Je ne suis pas sûr que ce soit une bonne idée de surcharger un système coûteux, compliqué et perfectionné d'identification des délinquants en y ajoutant le profil génétique de personnes coupables d'introduction par effraction ou de vol qualifié. J'ai l'impression que ces infractions peuvent, le plus souvent, être traitées d'une manière différente. Est-il possible d'attribuer une partie de votre arriéré et de votre surcharge de travail, qui continuera à croître avec le temps, au traitement de ces infractions? Je sais que vous n'avez pas de décisions à prendre à ce sujet. Il est probable que la décision nous appartient en fin de compte, à titre de législateurs. La suppression des infractions contre les biens qui n'impliquent aucune violence contre des personnes réduirait votre charge de travail. N'êtes-vous pas de cet avis?

M. Buckle : Je peux peut-être répondre à cette question. Je suis bien d'accord avec vous que les législateurs devraient revoir la façon dont nous utilisons cet outil médico-légal. L'établissement de priorités par la méthode que je vous ai exposée, avec les catégories A1, A2 et A3, constitue une tentative de notre part pour attribuer le plus de ressources aux cas les plus sérieux, comme le viol et le meurtre, et cetera. Toutefois, la demande augmente dans toutes les provinces. En vertu des ententes sur les analyses biologiques, les laboratoires de la GRC sont tenus de s'occuper de toutes les analyses concernant les infractions primaires et d'une partie des analyses relatives aux infractions secondaires, selon les capacités dont ils disposent.

We have advised our police partners that if we try to undertake all the lesser crimes, our waiting times for the more serious crimes will extend longer and longer. My message to police chiefs and criminal operations officers is that they must go back to grassroots policing to try to resolve some of those offences by traditional police technology, as opposed to using DNA each time. DNA is a sexy technology that we can see utilized on many television shows but, at times, it is applied to areas where it should not be applied.

One caveat arises in the area of break and enter. Currently, we are seeing about a 60-per-cent hit rate from samples taken back to the NDDB from break and enter cases with no suspects. About 26 per cent of those samples have a hit on a Convicted Offender Index, which means that we are able to solve the crime. Sometimes, it might be a lesser crime but we still take a criminal off the street.

In considering how we apply the DNA tool, we still need to look at what it means to the various communities. I am from a small town in Newfoundland, where a series of break and enter cases would probably demoralize the community.

Senator Bryden: Do the hits that you receive from a break and enter sample and from the NDDB of previously convicted offenders tend to be offenders of break and enter or of violent crimes?

Ms. Trudel: The hits to a primary designated offence that we obtain from samples taken following conviction of a secondary designated offence, such as break and enter and robbery, vary from 10 per cent to 15 per cent of the time. The hits are often relevant to sexual assault or murder investigations. If the sample had not been collected following a conviction for a secondary designated offence, then we might not have been able to provide a lead in the investigation of primary designated offences, most of which are serious.

Senator Bryden: The person whose sample is in the National DNA Data Bank has already committed the primary designated offence. Otherwise, you would not have the offender's DNA.

Ms. Trudel: The statistic I explained is of a sample sent to the National DNA Data Bank following conviction for a secondary offence. When the sample was compared to unsolved crime scene material, it allowed us to provide a lead in 10 per cent to 15 per cent of the primary designated offence cases.

Senator Bryden: I am missing something. When the DNA of a person is in the data bank, what offence did the person commit?

Ms. Trudel: I am saying that when we receive samples following a conviction for a secondary designated offence — break and enter or robbery — we compare that sample to

Nous avons averti nos partenaires de la police que si nous devons nous occuper des infractions les moins graves, nos délais s'allongeront sans cesse dans le cas des infractions les plus graves. J'ai essayé de faire comprendre aux chefs de police et aux officiers de la police criminelle qu'ils doivent revenir aux méthodes de base et aux technologies classiques dans leurs enquêtes sur ces infractions, plutôt que de recourir chaque fois aux analyses génétiques. L'analyse génétique est la technologie à la mode que tout le monde connaît maintenant grâce aux nombreuses émissions télévisées sur les enquêtes policières. Elle n'est cependant pas toujours utilisée à bon escient.

J'ai cependant une réserve à formuler dans le cas de l'introduction par effraction. Nous avons actuellement 60 p. 100 de résultats positifs lorsque des échantillons prélevés sur les lieux d'effraction, dans les cas où aucun suspect n'a été identifié, sont comparés aux profils conservés par la banque. Environ 26 p. 100 des échantillons donnent un résultat positif par rapport aux fichiers des condamnés, ce qui signifie que nous sommes en mesure de résoudre des crimes. Il s'agit parfois de crimes relativement mineurs, mais cela fait quand même des criminels de moins dans la rue.

Si l'on examine l'application de l'outil génétique, on doit quand même tenir compte de ce qu'ils réalisent en faveur des diverses collectivités. Je viens d'une petite ville de Terre-Neuve où des vols par effraction en série pourraient bien démoraliser les gens.

Le sénateur Bryden : Les résultats positifs des comparaisons entre les échantillons d'introduction par effraction et le fichier des condamnés de la banque concernent-ils en général des personnes qui ont commis des vols ou bien des personnes coupables d'actes violents?

Mme Trudel : Les résultats positifs liés à une infraction primaire que nous obtenons à partir d'échantillons prélevés sur les auteurs d'infractions secondaires, tels que l'introduction par effraction et le vol qualifié, représentent environ 10 à 15 p. 100 du total. Ils sont souvent liés à des enquêtes portant sur des agressions sexuelles ou des meurtres. Si l'échantillon n'avait pas été prélevé après la condamnation pour une infraction secondaire, nous n'aurions pas pu fournir une piste pour faire avancer l'enquête sur une infraction primaire le plus souvent grave.

Le sénateur Bryden : Une personne fichée dans la Banque nationale de données génétiques a déjà commis une infraction primaire. Autrement, vous n'auriez pas son profil génétique.

Mme Trudel : Les chiffres que j'ai mentionnés concernent des échantillons prélevés après condamnation pour une infraction secondaire. Lorsque des substances organiques prélevées sur les lieux de crimes non résolus sont comparées à ces échantillons, nous arrivons à fournir aux enquêteurs une piste permettant de résoudre 10 à 15 p. 100 des cas d'infractions primaires.

Le sénateur Bryden : Je ne comprends plus. Si le profil génétique d'une personne figure dans la banque de données, de quel genre d'infraction cette personne s'est-elle rendue coupable?

Mme Trudel : Ce que je dis, c'est que lorsque nous recevons des échantillons prélevés après condamnation pour une infraction secondaire telle que l'introduction par effraction ou le vol qualifié,

unsolved crimes in the Crime Scene Index and that it will receive a hit to an unsolved primary designated offence 10 per cent to 15 per cent of the time.

Senator Bryden: It is an unsolved primary designated offence.

Ms. Trudel: That is correct.

Senator Bryden: — when you are looking for a break and enter.

Ms. Trudel: When we take a sample from someone following a conviction of break and enter or robbery, the odds are that it will provide a lead in an unsolved primary designated offence investigation 10 per cent to 15 per cent of the time.

Senator Bryden: As a cost-benefit analysis, is it worth the effort to keep doing break and enters and robberies?

Mr. Buckle: From a cost-benefit analysis, as a senior administrator, I would argue towards keeping our break and enter unit working. We think a 10 to 15 per cent upgrade from having someone in there from secondary to primary investigations is value added to the community.

Senator Milne: To satisfy my curiosity, Mr. Yost was here from the Department of Justice and described a DNA profile as looking like an EKG or ECG chart. I understand it to be a type of bar code. It was described to us as such in our DNA testing seminar.

Mr. Buckle: Would it be possible to make up a package to send to the committee?

The Deputy Chairman: That would be interesting and useful for the committee.

Mr. Bowen: It would be possible to do that. An EKG chart looks like peaks and valleys, when we obtain the raw data from the instrumentation. It transcribes into a series of numbers, as Ms. Trudell has indicated. We consider it a bar code but it does not look like a bar code.

The Deputy Chairman: Things have changed since our seminar.

Senator Baker: It has been interesting and you have answered our questions well. You have no laboratories in New Brunswick, Newfoundland and Labrador and Prince Edward Island. The laboratories are in each of the Western provinces — British Columbia, Saskatchewan, Alberta and Manitoba — and you have announced today, a new establishment in Edmonton. From our reading of case law we discover the importance of the continuity of possession of these articles that you are testing. The continuity of possession sometimes forms an entire pre-trial case on its own. This is the integrity of the sample.

nous les comparons aux échantillons relatifs à des crimes non résolus figurant dans le fichier de criminalistique. Nous arrivons ainsi dans 10 à 15 p. 100 des cas à des résultats positifs liés à des infractions primaires dont on n'a jamais trouvé l'auteur.

Le sénateur Bryden : Vous parlez donc d'infractions primaires non résolues.

Mme Trudel : C'est exact.

Le sénateur Bryden : Et cela se produit pendant que vous faites des recherches sur des cas d'introduction par effraction.

Mme Trudel : Lorsque nous prélevons un échantillon sur une personne qui a été condamnée pour introduction par effraction ou pour vol qualifié, les chances d'obtenir un résultat positif lié à une infraction primaire non résolue sont de 10 à 15 p. 100.

Le sénateur Bryden : Compte tenu des avantages et des coûts, vaut-il la peine de continuer à s'occuper des cas d'introduction par effraction et de vol qualifié?

M. Buckle : Sur une base de rentabilité, je dirais, à titre d'administrateur supérieur, qu'il vaut la peine de maintenir notre unité chargée des cas d'introduction par effraction. Si les cas secondaires permettent d'augmenter de 10 à 15 p. 100 le taux de réussite des enquêtes sur des cas primaires, c'est un gain pour la société.

Le sénateur Milne : Je me demande si vous pouvez satisfaire ma curiosité. M. Yost, du ministère de la Justice, a dit qu'un profil génétique rappelle un peu un électrocardiogramme. Je croyais qu'il ressemblait plutôt à un code à barres. C'est ainsi qu'on nous l'a décrit au cours de notre séance d'information sur les essais génétiques.

M. Buckle : Nous serait-il possible de préparer une trousse à envoyer au comité?

La vice-présidente : Ce serait aussi intéressant qu'utile pour le comité.

M. Bowen : Nous pouvons le faire. Un électrocardiogramme présente une série de pics et de vallées. Lorsque nous tirons les données brutes de nos instruments, elles sont transposées sous forme d'une série de chiffres, comme l'a indiqué Mme Trudel. Nous l'assimilons à un code à barres, mais le profil ne ressemble pas à un code à barres.

La vice-présidente : Les choses ont évolué depuis notre séance d'information.

Le sénateur Baker : Cette séance a été intéressante. Vous avez bien répondu à nos questions. Je me rends compte que vous n'avez pas de laboratoires au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve-et-Labrador ni à l'Île-du-Prince-Édouard. Vous en avez dans chacune des provinces de l'Ouest : Colombie-Britannique, Saskatchewan, Alberta et Manitoba. Vous avez annoncé aujourd'hui la création d'un nouvel établissement à Edmonton. L'examen de la jurisprudence nous a montré qu'il est important d'assurer la continuité de la possession des échantillons que vous soumettez à des essais. La continuité de la possession suffit parfois en soi pour constituer tout un dossier préparatoire. Il s'agit de l'intégrité des échantillons.

Can you assure us the integrity of that sample and its continuity of possession is not affected when we send a sample from St. John's, Newfoundland to Edmonton, Alberta? Would it not be much better to send it from St. John's to Saint John or from New Brunswick to some location in New Brunswick? Should you not have a laboratory there? Is it true the Government of Canada dictates where these laboratories are located?

Mr. Buckle: We are enhancing our present facility in Edmonton. We are not building a new one. We are installing equipment to handle DNA processes.

From the philosophical point of view, it would be advantageous for us to have a laboratory facility in every major city across the country. Practically speaking, budget wise, we maintain six laboratories in six major cities and use couriers efficiently for moving samples. Our protocols for moving samples preserve the integrity of the samples while ensuring no degradation of the biological material. With all due respect, sir, I do not feel that I am competent to answer the last question on the government.

Senator Bryden: What are the six cities?

Mr. Buckle: They are Vancouver, Edmonton, Regina, Winnipeg, Ottawa and Halifax. There are also two provincial laboratories.

The Deputy Chairman: I thank you very much for being patient with us, and bringing us up to date on DNA testing.

Mr. Bird rushed over from his other meeting to be here if we needed him but since our time is short, I think we need to call him in on another day.

The committee adjourned.

Pouvez-vous nous donner l'assurance que vous ne compromettez pas l'intégrité des échantillons et la continuité de leur possession en les envoyant de St. John's, à Terre-Neuve, à Edmonton, en Alberta? Ne serait-il pas de loin préférable de les envoyer de St. John's à Saint John ou d'un endroit du Nouveau-Brunswick à un autre endroit de la même province? Ne devrions-nous pas avoir un laboratoire là? Est-il vrai que le gouvernement du Canada décide lui-même des endroits où les laboratoires sont établis?

M. Buckle : Nous agrandissons notre établissement actuel d'Edmonton. Nous n'en construisons pas un nouveau. Nous installons simplement du matériel pour faire des analyses génétiques.

En principe, il serait avantageux pour nous d'avoir un laboratoire dans chacune des grandes villes du pays. En pratique, compte tenu de notre budget, nous avons six laboratoires dans six grandes villes. L'expédition des échantillons par service de messagerie est efficace. Nos protocoles d'expédition garantissent l'intégrité des échantillons et préviennent toute dégradation du matériel biologique. Par ailleurs, monsieur, je dois vous dire avec respect que je ne suis pas habilité à répondre à votre dernière question concernant le gouvernement.

Le sénateur Bryden : Quelles sont les six villes?

M. Buckle : Il s'agit de Vancouver, Edmonton, Regina, Winnipeg, Ottawa et Halifax. Il y a également deux laboratoires provinciaux.

La vice-présidente : Merci beaucoup d'avoir été aussi patients avec nous et d'avoir rafraîchi nos connaissances concernant les tests génétiques.

M. Bird s'est précipité après son autre réunion pour être ici au cas où nous aurions besoin de lui. Il ne nous reste cependant pas de temps. Nous allons devoir le convoquer un autre jour.

La séance est levée.

Observations to the Report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on Bill S-4, An Act to amend the *Constitution Act, 1867* (Senate tenure)

Introduction

“Suppose you appoint them for nine years, what will be the effect? For the last three or four years of their term they would be anticipating its expiry, and anxiously looking to the administration of the day for reappointment; and the consequence would be that a third of the members would be under the influence of the executive.”

--- George Brown, 1865¹

George Brown, a member of John A. Macdonald and George-Étienne Cartier's coalition government for the then province of Canada, went on to describe in his speech how their aim was to fashion an Upper House which would be “a thoroughly independent body – one that would be in the best position to canvass dispassionately the measures of this house and stand up for the public interest in opposition to hasty or partisan legislation.”

It is clear from the Confederation Debates that the framers of Canada's Constitution did consider the option of a nine year renewable term for appointed senators but concluded that it would threaten the independence of the Upper Chamber from the executive – in other words, from the Prime Minister and his cabinet. Consequently, the Fathers of Confederation rejected a fixed renewable term and chose instead, for both the Senate and Canada's new Supreme Court, appointment for life. In the early 1960's, the term for the members of both institutions was changed to appointment until the age of 75.

Bill S-4, while brief in length, proposes a major change to the current practice at least in so far as the Senate is concerned. New senators would be appointed on the recommendation of the Prime Minister to eight year renewable terms, with no mandatory retirement at the age of 75. Two closely interrelated questions immediately came to mind. Would essential features of our parliamentary democracy, as constructed at the time of Confederation, be affected, and is this a change to our Constitution which can legally be made by the federal Government acting alone through Parliament without the involvement of the provinces?

The place of the Senate within the governing framework of Canada was arguably the most important and contentious issue faced by the framers of our Constitution. Though there were some, particularly those from the most populous region, Upper Canada (Ontario), who would have preferred a unicameral parliament, a second chamber was critical for those from the less populous regions. As George Brown described it: “Our Lower Canada (Quebec) friends

¹ Legislative Assembly, February 8, 1865

have agreed to give us representation by population in the lower house, on the express condition that they shall have equality in the upper house. On no other condition could we have advanced a step.”² Alexander Mackenzie, who went on to serve as our second Prime Minister, observed: “The most important question that arises relates to the constitution of the upper house.”³

In addition to the equality of representation from the three regions of the country (Maritimes, Quebec, Ontario), there was also a debate about whether senators should be appointed or elected, with the view of John A. Macdonald finally prevailing: “There is, I repeat, a greater danger of an irreconcilable difference of opinion between the two branches of the legislature, if the upper be elective, than if it holds its commission from the Crown.”⁴

In the end, the compromise reached called for a Senate with equal representation from the three regions, made up of members who were appointed for life terms by the executive. That this was a compromise designed to achieve unanimity among the participants was underscored by Alexander Mackenzie, who said: “While it is my opinion that we would be better without an upper house, I know the question is not, at the present moment, what is the best possible form of government, according to our particular opinions, but what is the best that can be framed for a community holding different views on the subject.”⁵

To follow Alexander Mackenzie’s line of thought, the two key questions at the present moment for the members of this Committee are whether the measures contained in Bill S-4 bring us closer to the “best possible form of government” and whether there is a constitutional obligation for the federal government to take into account the views of those in our federal community, namely the provinces, who may hold a different opinion about what is proposed? These are the questions which informed the work of this Committee.

Bill S-4 arises out of the June 2006 election promise of the Conservative Party to “begin reform of the Senate by creating a national process for choosing elected senators from each province and territory”.

The new Conservative Government began that reform by introducing Bill S-4 on May 30, 2006, choosing to deal with the issue of tenure of new senators before advancing changes to their method of selection.

The subject matter of the bill was referred to a Special Senate Committee on June 28, 2006, which recommended in principle defined term limits for new senators and concluded that “there appears to be no need for additional clarity on the constitutionality of Bill S-4...”. However, following the presentation of the Committee’s Report, the Government introduced, on

² Legislative Assembly, February 8, 1865

³ Legislative Assembly, February 23, 1865

⁴ Legislative Assembly, February 6, 1865. Macdonald’s preference for an appointed upper chamber was based on his experience with the parliament for the United Canadas where the two elected chambers often found themselves in deadlock.

⁵ Legislative Assembly, February 23, 1865

December 13, 2006, Bill C-43, the Senate Appointment Consultation Act. This new development in the federal Government's Senate reform initiative led some senators, as well as a number of constitutional scholars and provincial authorities, to reconsider their earlier analysis of Bill S-4, particularly as concerned its constitutionality. Consequently, this Committee, building on the work of the Special Committee, has given closer attention to the evolving constitutional issues, and the principles defined in the ruling of the Supreme Court in 1979, known as the *Upper House Reference*.

I. 8-Year Term Appointments

The core of Bill S-4 is the proposal to provide fixed eight-year terms for new senators. In 1979, the Supreme Court of Canada was asked whether it was within the legislative authority of Parliament to enact legislation changing the tenure of members of the Senate. The Court said:

“At some point, a reduction of the term of office might impair the functioning of the Senate in providing what Sir John A. Macdonald described as “the sober second thought in legislation”. The [1867 Constitution] Act contemplated a constitution similar in principle to that of the United Kingdom, where members of the House of Lords hold office for life. The imposition of compulsory retirement at age seventy-five did not change the essential character of the Senate. **However, to answer this question we need to know what change of tenure is proposed.**”⁶ (emphasis added)

It would appear from this statement that some Senate tenure terms would be constitutional – but others would not. None of the witnesses who testified before the Committee was able to state where the dividing line is to be found. Even the Government's legal counsel, Warren Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section of Justice Canada, acknowledged that certain changes, such as a reduction to one year, would not pass constitutional muster, thereby acknowledging on behalf of the Government that its ability to make changes to Senate tenure under section 44 is not absolute. But no one could identify the critical dividing line.

Henry S. Brown, a constitutional lawyer with Gowling Lafleur Henderson, provided the Committee with a lengthy written opinion and also testified in person. He pointed out that in the *Upper House Reference*, the Supreme Court said that Parliament is not permitted unilaterally (i.e. without the involvement of the provinces) to make alterations which would “affect the fundamental features, or essential characteristics, given to the Senate as a means of ensuring regional representation and provincial representation in the federal legislative process”.⁷

⁶ *Authority of Parliament in relation to the Upper House (Re)*, [1980] 1 S.C.R. 54, 76-77.

⁷ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 29, 2007, Issue No. 24:81-82, quoting from the Supreme Court's opinion.

A second test that must be met is whether the proposed reduction in the term of office “might impair the functioning of the Senate in providing what Sir John A. Macdonald described as ‘the sober second thought in legislation’.”⁸

Mr. Brown emphasized that:

“the Supreme Court specifically referred to the independence of the Senate as forming part of its fundamental features. The Court said that the ‘intention was to make the Senate a thoroughly’ – and I emphasize the word ‘thoroughly’ – ‘independent body which would canvass dispassionately the measures of the House of Commons’ and that this was ‘accomplished by providing for the appointment of members of the Senate with tenure for life.’”⁹

There are therefore three critical characteristics that must be maintained in any proposed change of tenure: (1) the Senate’s thorough independence; (2) the Senate’s capacity to provide sober second thought; and (3) the Senate’s role as a means of provincial and regional representation.

Witnesses raised a number of concerns about the proposed 8-year term that related to these constitutional issues, including the fact that the term would allow a two-term Prime Minister to appoint every single senator in the Chamber. This would profoundly undermine the Senate’s ability to fulfil its role as “a thoroughly independent body” of sober second thought. Virtually every expert who testified before us agreed that this is a significant problem.

Indeed, the Premier of New Brunswick, Shawn Graham, wrote on April 20, 2007 to say:

“An additional concern of the Government of New Brunswick regarding Bill S-4 in its current form is the ability of any Federal Government in power for at least two full mandates to completely replenish the ranks of the Senate using an as yet undefined process. This follows directly from the proposed reduction in the tenure of Senators to only 8 years. Again here, this can only lead to a dilution of the independence of regional representation in the Senate. For a Province like New Brunswick, it is difficult to conceive how such a proposal could be favourable to its interests.”¹⁰

As noted above, under the *Upper House Reference* an alteration which would “affect the fundamental features, or essential characteristics, given to the Senate as a means of ensuring regional representation and provincial representation in the federal legislative process” is beyond the jurisdiction of Parliament acting unilaterally to enact. Premier Graham certainly believes this to be such an alteration.

⁸ *Id.*, 24:82.

⁹ *Ibid.*, quoting from the Supreme Court decision in the *Upper House Reference*.

¹⁰ Submission from Shawn Graham, Premier of New Brunswick, dated April 20, 2007, p. 7.

Other important issues were also raised questioning the merits of the proposed 8-year terms. Several witnesses spoke of the value in having Senators who, by virtue of their long careers in the Senate, have acquired expertise in particular subject areas as well as in the procedural rules of the Senate – the so-called “Deans” of the Senate. There was concern that the long-term perspective now applied in the Senate would be impaired or lost.

A witness raised the issue that the proposed term would reduce the stability of the Senate, noting that “the present tenure virtually ensures that the Senate will exercise a powerful potential oversight and curtailment function for several years after the governing party is replaced in the House of Commons....This may result in a significant change in the Senate’s overview function, and will certainly mean that the resulting Senate is no longer ‘thoroughly independent’ as required by the Supreme Court of Canada in *Re Upper House*.”¹¹

We were also impressed by the thoughtful comments from those who have closely studied the British House of Lords. Reform of that House has been the subject of extensive thought, study and debate for a decade. The proposal now under consideration is that peers should sit for 15 years, the equivalent of three electoral cycles of the European Parliament, with one-third being replaced every five years. This 15-year term would not be renewable.

Gerard Horgan, a Canadian political scientist currently teaching at the International Study Centre for Queen’s University in the United Kingdom, described the findings of the Royal Commission on Reform of the House of Lords (the “Wakeham Commission”) which reported in 2000, as follows:

“The Commission’s aspirations for the membership of the House of Lords in many instances paralleled those expressed for the Canadian Senate. For instance, the Commission took the view that long tenure would, ‘encourage members to be independent minded and take a long-term view, discourage the politically ambitious from seeking a place in the second chamber, contribute to a less partisan style of debate, and allow members time to absorb the distinctive ethos of the second chamber and to learn how to contribute most effectively to its proceedings.’

Given those aspirations and having taken into account the possible disadvantages of long tenure, the Commission concluded that members should serve for the equivalent of three electoral cycles, a term of 12 to 15 years. In addition, the Commission noted that it did consider a term based on two electoral cycles but that it ‘concluded that terms of this length would be too short for the purposes of creating the kind of second chamber which we envisage.’

.....

In summary, then, first, the principled argument for at minimum a three-to-one ratio of Lords to Commons terms was made by the Wakeham Commission.

¹¹ Brown Submission, p. 34.

Second, although the last word on Lords reform is a long way from being written, the force of the argument for a term of significant length for the U.K. upper chamber has been sufficient to gain government support for a 15-year term. Third, given the possibility of selecting only a portion of provincial senatorial contingents at each consultative election, one of the possible objections to a significant term for senators is obviated.

To close, I would just say that what I have hoped to do with my submissions and remarks is to provide honourable senators with evidence that there are reasoned arguments in favour of significantly longer terms for upper chambers. However, and I say this not out of a motivation to flatter but because I believe it is true, on these issues, you, senators, are the true experts. If I as a researcher wanted to know how long it takes a new member to understand the ethos of the Senate, I would come and ask you. In the case of this legislation, it is as important that you look to your own experience as it is that you hear from people like me.”¹²

Dr. Meg Russell of University College London similarly urged consideration of longer terms:

“In terms of maintaining the ethos of the independence and much of what people value about the House of Lords, many people have argued that long term lengths are important. As Professor Horgan has said, the royal commission recommended 15 years. The government has also recently recommended 15 years.”¹³

Lord Howe, a Conservative member of the House of Lords, testified that in his opinion, “15 years should be a minimum length of tenure.”¹⁴

We agree. Our amendment to Bill S-4 changes the proposed 8-year term, which we believe would not meet the Supreme Court’s test for constitutionality, to a 15-year term, which we believe would be more likely to meet the constitutional test.

II. Non-Renewable Appointments

The proposal in Bill S-4 that the new term appointments for Senators should be open to renewal by the Prime Minister of the day was a source of much concern for many witnesses. The Bill itself is silent on the question of renewability. However, the Right Honourable Stephen Harper told the Special Senate Committee on Senate Reform that, “By its silence, you can presume that there would be the possibility of renewal.”¹⁵

¹² *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 22, 2007, Issue No. 23:103-105.

¹³ *Id.*, 23:105.

¹⁴ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 28, 2007, Issue No. 24:12.

¹⁵ *Proceedings of the Special Senate Committee on Senate Reform*, September 7, 2006, Issue No. 2:12.

Both the Leader of the Government in the Senate, when she spoke to Bill S-4 in the Senate Chamber, and Prime Minister Harper, when he appeared before the Special Senate Committee on Senate Committee, were clear that the decision to permit renewal of the Senate appointments was designed with a view to senators being elected. However, to date, the Government has not proposed a constitutional amendment for an elected Senate. Bill S-4 does not address this in any way.

The overriding issue for many witnesses was the impact of renewability on the independence of a new Senator. Prime Minister Harper dismissed these concerns, saying:

“In my assessment of whether senators would alter their behaviour in light of a renewable term, I tend to dismiss that. In my experience, whether members of either House are willing to work with the government is determined first and foremost by their party affiliation. That is not likely to change whether the terms are renewable or otherwise. That is my take on human nature as it pertains to the legislative process.”¹⁶

Although this may be an accurate description of what takes place in the House of Commons, the situation in the Senate is somewhat more nuanced. In fact, there is a strong tradition in the Senate of independent voting. This is borne out by statistics. Professor Andrew Heard of Simon Fraser University told our Committee that he conducted a study of voting patterns in the Senate in the period 2001 to 2005. He testified:

“There is a perception, at least, that, over time, senators have more freedom of personal action than individual MPs do. There has been little statistical or empirical work on this, so I did a study that covered the period of 2001 to 2005.... I looked at 125 formal divisions involving 122 members of the Senate and 7,700 votes. This is only a fraction of the votes, because, as you realize, many votes are settled on a voice vote, and those include a formal recorded vision but no idea of who was in fact dissenting from the vote. I took the record of votes where individual senators are recorded abstaining, voting for or against a bill, and I wanted to see how often they vote against their caucus position and how often they abstain. **It was quite clear that there is a wide practice of independence among senators in a relative sense, certainly relative to the House of Commons.**”¹⁷ (emphasis added)

Professor Heard was adamant that permitting terms to be renewed would seriously impact the independence of senators:

“I do have a serious concern about the possibility of renewal terms. The possibility of a prime minister deciding which of the senators deserve to be reappointed to a new term seriously raises questions about the potential voting patterns of senators who wish to be reappointed. In this respect, I believe that

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 21, 2007, Issue No. 23:45.

renewable terms would have the potential to seriously impact the independence of senators voting.”¹⁸

Other witnesses agreed. Professor Jennifer Smith, Chair of the Department of Political Science at Dalhousie University, testified that a renewable term diminishes the independence of the appointee and thus affects the Senate’s function as the chamber of sober second thought. In her considered opinion, it also engages the Senate’s function of federal representation, because the appointee’s independence is compromised by the prospect of the renewable appointment. As such, it affects the character of the Senate as established at Confederation.

Professor David Smith of the Saskatchewan Institute of Public Policy expressed similar views:

“A provision for renewable appointment would make a senator who desired renewal susceptible to influence from the Prime Minister, who would continue to make the nominations to the Governor General. Ambition and a view to future opportunities would assume far greater significance than they have today in the calculations that members of the upper house bring to their work. That comment is not intended as a criticism of such behaviour but as a statement of political life that would now apply to the Senate.”¹⁹

However, it must be pointed out that while there was a clear consensus among the witnesses who appeared that renewability would undermine the independence of the Senate, there were views expressed that raised concerns with non-renewability when combined with a relatively short fixed term. Professor Smith, for example, told the Committee:

“A provision for non-renewable appointment for a fixed term would result in a chamber characterized by continual turnover. The features now cited as the Senate’s strengths of experience, knowledge and perspective would disappear. More than that, rather than Senate membership coming at the end of an individual’s career, it could come at its inexperienced beginning. For example, a person in their thirties appointed to the Senate for eight years would be in a position to seek a seat in the House of Commons by the time she or he was 40. If that were the case, Senate tenure might be seen as easily as prefatory to a period in the Commons as it is now seen to follow time in the lower house or in another occupation. In other words, the relationship between the two chambers would be reversed and the independence that now attaches to senators, whose political ambitions are at an end, would be compromised.”²⁰

The Committee recognizes as well that there are dual militating objectives. So long as Senators continue to be appointed, then allowing for reappointments could significantly undermine a senator’s independence, striking at the very core of the constitutional role and

¹⁸ *Id.* 23:46.

¹⁹ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, April 25, 2007, Issue No. 25:33.

²⁰ *Ibid.*

responsibility of the Chamber in which they would serve. If, however, there is at some point a change to elect Senators, then a prohibition against a second (or third) term could undermine the accountability that is at the core of elections.

We also received strong representations on the issue of renewability from the Premier of New Brunswick, who noted that a renewable term

“...would allow the Prime Minister to improve the accountability of Senators through the suggested advisory electoral process, assuming that the federal Government proceeded with such a change. It is through elections that the population can truly express their approval with the work done by their Senate representatives. If the Senators could hold office for one term only, then elections would not improve their accountability. In the Government of New Brunswick’s opinion, this is one feature of the proposal that is likely to reduce the effectiveness of the Senate as a representative institution. There is also the likelihood that reappointment would increase party line loyalties. A Senator will invariably have to vote according to the values and position of the Federal Government in power if s/he wishes a reappointment. This can only lead to an increased pressure on the Senators to abandon the interests of their regions in favour of adherence to the agenda of the government in the House of Commons. This would effectively compromise the ability of the Senate to act as a “Chamber of sober second thought”.

It should also be noted that the apparent ability of the Federal Government to reappoint Senators, if Bill S-4 becomes law, when combined with the apparent removal of the current age limit of 75, means that such individuals could remain in office longer than what is currently allowed under s. 29 of the *Constitution Act, 1867*.”²¹

The Premier of Newfoundland and Labrador recently wrote to Prime Minister Harper, with a copy to your Committee’s chair, to express his Government’s concerns with Bill S-4. He said the bill’s “potential for re-appointment would have a limiting effect on the independence of Senators, leaving future appointees beholden to the Prime Minister, and under pressure to curry favour with the Prime Minister so as to enhance the likelihood of re-appointment. This Bill, if enacted, would therefore diminish the independence of the Senate, its ability to act as a “chamber of sober second thought”, and its effectiveness in providing representation for regional and provincial interests.”²²

In Britain, the proposals are clearly for one non-renewable 15-year term in the House of Lords. Lord Tyler, Liberal Democrat member of the House of Lords, told us:

“Most important of all, if we are to have the degree of independence from party control in future, whether it is from an elected base or from some form of nomination from the parties, we want people, once they come into the second

²¹ Submission from Shawn Graham, Premier of New Brunswick, dated April 20, 2007, p. 6-7.

²² Letter from Danny Williams, Q.C., Premier of Newfoundland and Labrador, dated May 30, 2007, p. 1.

chamber, whether we call it the Senate or whatever, to feel as free from party emphasis, party influence, party pressure as they can be.”²³

We agree with the many witnesses and other representations which raised concern that the prospect of reappointment could significantly undermine the independence of Senators, and therefore the Senate as a whole. Few would argue that the independence of the Supreme Court of Canada would not be affected if the current tenure of its members – namely, appointment to the age of 75 – were altered to provide for 8-year terms, renewable at the sole discretion of the sitting Prime Minister (whose legislation and policy initiatives often come before the Court). The independence of Parliament’s second Chamber is no less important to our system of government. Accordingly, we have amended Bill S-4 to provide expressly that the 15-year term appointment for new Senators may not be renewed.

III. 75-Year Age Limit

The *Constitution Act, 1867* originally provided for Senators to be appointed for life. This was considered the best guarantee of independence from the Government, similar to that afforded members of the judiciary. This provision was amended in 1965, to provide for tenure up to the age of 75. This amendment followed a similar change of tenure for members of Canada’s judiciary.

Bill S-4 would remove that upper age limit, thus allowing Senators to be appointed and remain in office for their appointed 8-year term, even if that term takes the individual beyond the age of 75. For example, the Prime Minister could choose to appoint someone at the age of 73, and have that person serve the 8-year term, even though they would be in the Senate until the age of 81. As proposed, a Prime Minister could appoint a new Senator at the age of 75, 80 or even older, because there would no longer be any upper age limit. (The Bill, however, leaves intact the constitutional requirement that a Senator be at least 30 years old.)

Although not many witnesses who appeared before us addressed this issue, those who did were almost uniformly opposed to the proposal. For example, Professor Andrew Heard noted that since 1965 (when the 75-year retirement age was established), almost 23 per cent of senators have died before their end of term. He then continued:

“There is a larger consideration about how the chamber has to cope with this reality of people at an advanced age. It is not just the fact that people die at a much more frequent rate than MPs. In the same period, only 3 per cent of MPs have died, compared to 23 per cent of senators. It also has an impact on the Senate’s work because of a number of senators being ill, having to take extended time off or perhaps not work as full hours as they would otherwise. Doing away with mandatory retirement would run the risk of further impacting the work of the Senate with these age-related issues. I see little reason to proceed with it, and I am concerned about the consequences of abolishing mandatory retirement.”²⁴

²³ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 28, 2007, Issue No. 24:12.

²⁴ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 21, 2007, Issue No. 23:44.

Other witnesses also recommended keeping the mandatory retirement age of 75, arguing it encourages a greater diversity of viewpoints in the Senate.

Your Committee was also struck by the contrast between the proposal in Bill S-4 and current efforts in progress now in the United Kingdom to reform the House of Lords. We held two hearings by teleconference from London, one with academics closely familiar with the House of Lords, and the second with three members of that House. Dr. Meg Russell, a close observer of the House of Lords both as an academic (now at University College London) and a consultant to the British Government and the Royal Commission on House of Lords reform in 1999, told our Committee:

“We are in a rather different position from you. Obviously, you have already moved away from life tenure and toward retirement age 75. We have not got that far. For us, any move to less than life is quite a significant one.”²⁵

The Lords who testified spoke strongly in favour of a retirement age. Lord Howe of Aberavon, a Conservative, said, “We [the House of Lords] might need to set a retirement age because otherwise we have a predominantly elderly house. I am sure we need a kind of retirement system.”²⁶

Baroness Deech, a Crossbencher (independent member), said:

“It is more important to have a retirement age than to have a particular length of tenure. Whatever the length of tenure is, it should be such that you are not tempted to use your periods in the upper house as a springboard to a lucrative position in business or as prelude to being elected to the lower house. In other words, it should be a period of time toward the end of a career, without people being too old. To have a retirement age of 75 or something like that is a good idea -- perhaps an age comparable to that of judges. If judges stay wise until the age of 70 or 75, then I think senators can do so as well.”²⁷

Canadian judges are required to retire at the age of 75. Most Canadians retire from their work at the age of 65. In view of Professor Heard’s statistical analysis, removing the current age limit could effectively return the Senate to a Chamber to which members are appointed for life.

We believe that it would be a step backward for the Senate to remove the provision requiring retirement at age 75. This may become appropriate if the Constitution is amended to provide for elected members of the Senate. However, no such proposal has been put forward by the current Government.

²⁵ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 22, 2007, Issue No. 23:105.

²⁶ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 28, 2007, Issue No. 24:12.

²⁷ *Id.*, 24:13.

Removal of the 75-year age limit would likely have an effect on the nature and quality of the work of this Chamber, and undoubtedly also on the attitude of Canadians toward this Chamber. If, as we were told by the Government, a goal of this Bill is to ensure that the Senate experiences a renewal of ideas and perspectives, we are not convinced that removing the 75-year mandatory retirement is the optimal path to that goal. We refrain from speculating on the reason for this Government proposing this change while leaving the minimum age of 30 unchanged. There is no minimum age for the House of Commons.

We believe the amendment in 1965, that required Senators, like judges, to retire at the age of 75, was an appropriate improvement for the work and contribution of the Senate as a whole. We have heard no testimony that provides a convincing reason why this now should be revoked, but we have heard compelling testimony that the limitation should remain. Accordingly, we have amended Bill S-4 to maintain the constitutional provision requiring retirement of Senators at the age of 75.

IV. Concerns as to the Constitutionality of Bill S-4

During Second Reading debate of Bill S-4, the major concern of many senators was whether Parliament has the authority to adopt this constitutional amendment unilaterally pursuant to section 44 of the *Constitution Act, 1982*. This issue was considered by the Special Senate Committee on Senate Reform, which conducted a subject matter study of Bill S-4 as one part of its review of Senate Reform issues. Although that Committee concluded that changes to tenure could be accomplished through a reliance on section 44, a number of critical questions remained unresolved for many senators concerning the constitutionality of the Bill. This was the major reason for referring the Bill to the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs for further examination. The constitutionality of Bill S-4 was therefore a primary focus of our hearings. We sought to determine whether Parliament has the authority on its own to adopt the constitutional amendment set out in Bill S-4, or whether under the Constitution, this amendment in fact requires the agreement of the provinces.

Amending Formulae

The *Constitution Act, 1982* sets out four procedures whereby constitutional amendments may be adopted. The general procedure for amending the Constitution of Canada is set out in section 38. It permits amendments where authorized by each of the Senate and House of Commons, and by the legislative assemblies of at least 2/3 of the provinces that have at least 50 per cent of the population of all the provinces (the so-called 7/50 amending formula). Sections 41, 43 and 44 then set out three other amending procedures, for particular constitutional amendments. Section 41 enumerates certain amendments that require unanimous agreement among the Senate, House of Commons and the legislative assemblies of all the provinces. Section 43 relates to amendments that apply to one or more, but not all the provinces.

The position of the Government is that Bill S-4 may properly be passed under section 44. That section states in full:

s. 44. Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.

As described above, section 41 refers to certain amendments which require unanimity, while section 42 deals with amendments which can only be made under the 7/50 amending formula set out in section 38.

Section 42(1) of the *Constitution Act, 1982*, reads as follows:

s. 42. (1) An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made only in accordance with subsection 38(1):

- (a) the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada;
- (b) the powers of the Senate and the method of selecting Senators;
- (c) the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate and the residence qualifications of Senators;
- (d) subject to paragraph 41(d), the Supreme Court of Canada;
- (e) the extension of existing provinces into the territories; and
- (f) notwithstanding any other law or practice, the establishment of new provinces.

Historical Background

Until 1982, the primary constitutional document was the *British North America Act of 1867*, now referred to as the *Constitution Act, 1867*. When it was enacted in 1867 by the British Parliament (interestingly, passed first by the British House of Lords and subsequently by the British House of Commons), there was no thought of providing a method of amending it other than through a subsequent Act of the United Kingdom Parliament.²⁸ As a result, there were a number of instances when the British Parliament was asked to adopt what one scholar described as “rather technical bills”, such as the Canadian Speaker (Appointment of Deputy) Act, 1895, which clarified the power of the Canadian Parliament to provide for a deputy speaker in the Senate. As the scholar observed, “This was not a satisfactory arrangement.”²⁹

In 1949, the *British North America Act* was amended to permit the Parliament of Canada on its own to make certain amendments to the Constitution. The relevant provision was s. 91(1). It provided, in relevant part:

s. 91. ..., it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated, that is to say,

²⁸ *Amending Canada's Constitution*, James Ross Hurley (1996), p. 7. There were minor exceptions, as described by Hurley. These are not relevant to the present issue.

²⁹ *Id.*, p. 12.

- (1) The amendment from time to time of the Constitution of Canada, except as regards matters coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the provinces, or as regards rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or the Government of a province, or to any class of persons with respect to schools or as regards the use of the English or the French language or as regards the requirements that there shall be a session of the Parliament of Canada at least once each year, and that no House of Commons shall continue for more than five years from the day of the return of the Writs for choosing the House: provided, however, that a House of Commons may in time of real or apprehended war, invasion or insurrection be continued by the Parliament of Canada if such continuation is not opposed by the votes of more than one-third of the members of such House.

Before this section was repealed in 1982 and replaced by section 44, quoted above, section 91(1) was used five times. Notably for present purposes, it was used in 1965 to amend the provision that then gave Senators tenure for life by imposing compulsory retirement at age 75. The Supreme Court characterized all five of the amendments under s. 91(1) as “federal ‘housekeeping’ matters”.³⁰

*The Upper House Reference*³¹

In 1978, the Canadian Government, led by the Right Honourable Pierre Trudeau, referred a series of questions to the Supreme Court of Canada to determine whether the federal Parliament could pass legislation under s. 91(1) to abolish or to effect certain reforms to the Senate. One of the questions asked whether it was within the legislative authority of the Parliament to enact legislation “to change the tenure of members of [the Senate]”.

In its December 21, 1979 opinion, known as the *Upper House Reference*, the Court devoted considerable attention to the historical background that led to the creation of the Senate, quoting at length from the Confederation debates that detailed the purpose of the Senate, including the need to protect sectional [now referred to as regional] and provincial interests. The Court noted the role of the Senate in providing, as Sir John A. Macdonald had characterized it, “the sober second thought in legislation.” The Court said, “In creating the Senate in the manner provided in the Act, it is clear that the intention was to make the Senate a thoroughly independent body which could canvass dispassionately the measures of the House of Commons. This was accomplished by providing for the appointment of members of the Senate with tenure for life.”³²

The Court rejected the suggestion that section 91(1) could be used to abolish the Senate, and summed up its response to the various specific Senate reform questions as follows:

³⁰ *Authority of Parliament in relation to the Upper House (Re)*, [1980] 1 S.C.R. 54, 65 (hereinafter the *Upper House Reference*).

³¹ *Authority of Parliament in relation to the Upper House (Re)*, [1980] 1 S.C.R. 54.

³² *Id.*, at p. 77.

“...[I]t is our opinion that while s. 91(1) would permit some changes to be made by Parliament in respect of the Senate as now constituted, it is not open to Parliament to make alterations which would affect **the fundamental features, or essential characteristics**, given to the Senate as a means of ensuring regional and provincial representation in the federal legislative process. The character of the Senate was determined by the British Parliament in response to the proposals submitted by the three provinces in order to meet the requirement of the proposed federal system. It was that Senate, created by the Act, to which a legislative role was given by s. 91. In our opinion, **its fundamental character cannot be altered by unilateral action by the Parliament of Canada** and s. 91(1) does not give that power.”³³ (emphasis added)

On the particular question whether Parliament could act unilaterally under s. 91(1) to change the tenure of members of the Senate, the Court said:

“At present, a senator, when appointed, has tenure until he attains the age of seventy-five. **At some point, a reduction of the term of office might impair the functioning of the Senate in providing what Sir John A. Macdonald described as “the sober second thought in legislation”.** The Act contemplated a constitution similar in principle to that of the United Kingdom, where members of the House of Lords hold office for life. The imposition of compulsory retirement at age seventy-five did not change the essential character of the Senate. **However, to answer this question we need to know what change of tenure is proposed.**”³⁴ (emphasis added)

Discussion

The *Upper House Reference* was decided in 1979; the Constitution was patriated in 1982, at which time s. 91(1) was repealed and the amending formulae consisting of sections 38, 41, 43 and 44 were enacted. One of the questions before us was whether the *Upper House Reference* continues to apply as good law, or whether it was superseded by the passage of the *Constitution Act, 1982*. Put another way, was section 44 intended to give Parliament new powers, or was it intended to substantially reproduce the former subsection 91(1)?

The current Government put forward Bill S-4 arguing that those alterations which, using the language of the Supreme Court, “would affect the fundamental features, or essential characteristics, given to the Senate as a means of ensuring regional and provincial representation in the federal legislative process,” and therefore require provincial consent, have all been codified in section 42 of the *Constitution Act, 1982*. In other words, if a proposed change to the Senate is not enumerated in section 42, then it may be effected by Parliament acting unilaterally under section 44. This position was stated on behalf of the Government to our Committee by Matthew King, Assistant Secretary to the Cabinet, Legislation and House Planning, Privy Council Office:

³³ *Id.*, at p. 78-79.

³⁴ *Id.*, at p. 76-77.

“It is the government’s position that the chosen approach, namely, to amend section 29 of the Constitution Act, 1867, using section 44 of the Constitution Act, 1982, is entirely constitutional.

The government’s view is based on its opinion that the elements of Senate reform that require the use of the general amending formula, the so-called 7/50 amending formula are clearly set out in section 42 of the 1982 Act, those being section 42(b), the powers of the Senate and the method of selecting senators, and section 42(c), the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate and the residency qualification of senators.

As tenure is not one of the elements specified in section 42, it is the Government’s position that Parliament has the power to enact Bill S-4 through the use of section 44.”³⁵

This position is buttressed by the preamble to Bill S-4, which uses the language of the *Upper House Reference*, saying:

WHEREAS Parliament wishes to maintain the essential characteristics of the Senate within Canada’s parliamentary democracy as a chamber of independent, sober second thought.

However, as Joseph Magnet, a constitutional law professor at the University of Ottawa, told us very clearly:

“To some extent, the “whereas” clauses provide some insight as to the purpose. The “whereas” clauses refer to the democratic principle. They also try to provide some supports – may I say, perhaps a little self-servingly – to try to bring the Bill S-4 amendment into the understood permissible limits of the old section 91(1). In other words, the “whereas” clauses say that a purpose is to preserve the essential characteristics of the Senate as a chamber of sober second thought. The “whereas” clauses say that specifically. It is an interesting and helpful statement but it is not overriding.”³⁶

The overwhelming weight of testimony that our Committee heard supported the proposition that the *Upper House Reference* continues as good law, and that section 44 does not provide Parliament with any greater amending powers than existed under the former subsection 91(1). For example, Professor Magnet told the Committee:

“The whole idea of the patriation bill was to leave things as they were, except to patriate the Constitution and the Charter of Rights and Freedoms with an amending formula. The patriation bill was specifically justified as not increasing the powers of

³⁵ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 21, 2007, Issue No. 23:9.

³⁶ *Id.*, 23:49.

Parliament. Section 31 of the Constitution Act, 1982, makes this intention plain. It says, "nothing in this charter extends the legislative powers of Parliament." That intent carries by design to section 44, in which, although not in the Charter, the marginal notes make clear that nothing changes.

The upshot of this is that section 44 is no larger in scope than the old section 91(1). Section 44, in my respectful opinion, cannot support legislation that would change the fundamental features or the essential character of the Senate. Contrary to some of the opinions senators have heard, it is my advice that if a court sees in Bill S-4 the first step in changing these fundamental features, section 44 will not necessarily support it. Section 44 does not give Parliament increased powers to change the essential characteristics of the Senate except for the four matters mentioned in section 42(b) and (c)."³⁷

Other constitutional experts testified to the same conclusion, including constitutional law Professor John McEvoy of the University of New Brunswick, who supported his position with excerpts from the historical record of deliberations at the time of consideration of the *Constitution Act, 1982*. He told us of a motion that was introduced in 1981 by the Honourable Jake Epp to specifically exclude the Senate from the unilateral federal amending power (the section that would become section 44) altogether. Explaining his purpose, Mr. Epp stated:

"This amendment would assure that the role and scope of the Senate could not be changed simply through the House or a federal initiative."

Professor McEvoy told us that Mr. Epp withdrew this amendment only after he was assured by the Minister of Justice that this amendment was unnecessary, as the federal amending power was limited in scope, applying only to internal issues such as a change in quorum in the Senate. He said:

"The significance of this historical record is that the stated intention at the time of consideration of what became the *Constitution Act, 1982* – at least as expressed before the 1981 Special Joint Committee on the Constitution, co-chaired by Senator Joyal – was to maintain the status quo."³⁸

Professor Andrew Heard pointed out a critical problem with the current Government's reasoning that if something is not specifically enumerated in sections 41 or 42, then it may be amended unilaterally by Parliament under section 44. Professor Heard had testified before the Special Committee on Senate Reform. That Committee stated in its report that Professor Heard believed that section 44 permits Parliament to act alone in reducing Senate tenure. When he appeared before our Committee, however, Professor Heard told us that he had reconsidered, and changed his opinion since testifying previously. He presented a powerful argument.

³⁷ *Id.*, 23:51-52.

³⁸ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 22, 2007, Issue No. 23:82.

Professor Heard pointed out that section 42 cannot be an exhaustive list of those items that cannot be unilaterally changed by Parliament, as a number of critical items are absent. For example, the old section 91(1) explicitly provided that the federal amending power could not be used to change the requirement that there must be an election at least every five years. That is not listed anywhere in the amending powers of the 1982 Constitution. Similarly, the right to vote in a federal election is not addressed in any of the amending formulae. Both matters arguably are amendments “in relation to the... House of Commons” that are not specifically listed in section 41 or 42 as requiring provincial consent. Yet it would be absurd to argue that Parliament has the right to pass an amendment that would give it the right to stay in power for 10, 20 or 30 years without a general election, or to limit the right to vote, for example to the majority party’s supporters. As Professor Heard said:

“If one took the argument that section 44 literally only has the exceptions applied in sections 41 and 42, then Parliament could do away with the five-year limit. It could, in theory, perhaps, do away with the right to vote and being candidates. **No Supreme Court will accept that and that is precisely my point: They will read further context into the limits that are imposed in that literal reading of section 44.**”³⁹ (emphasis added)

Henry Brown, Q.C., of the law firm Gowling, Lafleur Henderson, and constitutional law Professor Errol Mendes agreed with Professor Heard’s argument. His logic is compelling and we agree, as well.

The next question, then, is: is Bill S-4 a permitted exercise of unilateral federal authority under section 44, within the limits described by the Supreme Court in the *Upper House Reference*? Here again, the overwhelming weight of expert evidence heard by our Committee concluded that there are significant constitutional concerns as to whether this bill can properly be passed by Parliament alone, without the involvement of the provinces.

An important factor for several constitutional experts was the Government’s introduction of Bill C-43 in the House of Commons on December 13, 2006. That Bill would provide for “consultative elections” to determine electors’ preferences for the appointment of senators to represent a province. At the time that the subject matter of Bill S-4 was considered by the Special Committee on Senate Reform, the Prime Minister, the Right Honourable Stephen Harper, testified before that Committee and stated his Government’s belief “that the Senate should be elected”.⁴⁰ He also declared his Government’s intention to “introduce a bill in the House of Commons to create a process to choose elected senators. This bill will further demonstrate how seriously the government takes the issue of serious Senate reform.”⁴¹

No bill was introduced during the Special Committee’s study, and therefore could not be considered by that Committee. Bill C-43 was only tabled in the House of Commons almost

³⁹ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 21, 2007, Issue No. 23:76.

⁴⁰ *Proceedings of the Special Senate Committee on Senate Reform*, September 7, 2006, Issue No. 2:9.

⁴¹ *Id.*, 2:8.

two months after the Special Senate Committee concluded its study on the subject matter of Bill S-4.

The Government's position is that Bills S-4 and C-43 should not be considered together, but rather each on its own. Mr. Matthew King of the Privy Council Office told us:

"It is the view of the Government that these bills [S-4 and C-43] are not tied one to the other. Rather, the Government has made it clear that the two bills stand alone and each should be considered on their own merit."⁴²

We appreciate that the Government wishes us to consider Bill S-4 on its own, separate from Bill C-43. However, the testimony of constitutional law experts made it clear that a court would likely proceed differently by looking closely at all the initiatives for Senate reform.

Professor Magnet, who was clear that he was simply presenting his best impartial advice, took us through a careful analysis of how a court would approach the question of the Bill S-4's constitutionality, should it be seized of it. He said:

"First, a court would use the tested and true method of constitutional analysis referred to in so many of the Supreme Court of Canada precedents. The court would ask: What is the object and purpose, the pith and substance, the legal and practical effect of this amendment?"⁴³

To answer this question, Professor Magnet looked at a number of factors, including the substance and preamble to Bill S-4, the history of Senate reform proposals, and Prime Minister Harper's statements before the Special Committee on Senate Reform. He then testified:

"This makes it clear that Bill S-4 is part of more to come. All of this will tempt a court to see Bill S-4 as part of an overall design with an object and purpose, a pith and substance to change, step by step, the regional representation, first, by changing tenure; second, by providing for election; and, as Prime Minister Harper said, lastly, by trying to create, probably through constitutional amendment, a change in provincial representation."⁴⁴

Professor Magnet told the Committee that in his opinion, a Court would consider this to fall outside the scope of those amendments permitted under section 44. He said, "Section 44, in my respectful opinion, cannot support legislation that would change the fundamental features or the essential character of the Senate. Contrary to some of the opinions senators have heard, it is my advice that if a court sees in Bill S-4 the first step in changing these fundamental features, section 44 will not necessarily support it."⁴⁵

⁴² *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 21, 2007, Issue No. 23:10.

⁴³ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 21, 2007, Issue No. 23:49.

⁴⁴ *Id.*, 23:50.

⁴⁵ *Id.*, 23:52.

He concluded:

“I believe there is a real risk that Bill S-4 will not survive constitutional scrutiny. I believe there is a real risk. I do not say it will not survive, I simply say there is a real risk that it will not survive; and I cannot be more precise than that.”⁴⁶

Professor Magnet’s testimony was persuasive for Roger Gibbins, the President and Chief Executive Officer of Canada West Foundation, who has been one of the longest-standing advocates of Senate reform in Canada. He appeared before our Committee (as he had appeared before the Special Committee on Senate Reform) arguing strongly in favour of Bill S-4. However, after listening to Professor Magnet, Mr. Gibbins told our Committee:

“I am still reeling somewhat from Professor Magnet’s comments because he raised concerns in my mind about the constitutionality that were not there earlier in the day. He made the argument, quite persuasively, that if the court sees this as the first step, it would likely strike it down. At least, that is the bottom line that I read.

If that message sinks in and if it stands up, and it sounded pretty persuasive today, then going the Supreme Court reference [route] may make sense. More fundamentally, it is an invitation to the Supreme Court to shut the process down.

I am caught here. I am not sure what to do because I always believed that some element of Senate reform is necessary to strengthen the ties that Canadians have to their national Parliament, and to have this debate simply shut down and not have another government touch it for another generation or two would have adverse consequences for the country.

I am torn on this. I would say that the test you have heard this evening has introduced more serious questions in my mind about the constitutionality of what we are doing, and I find that deeply depressing, but also somewhat convincing.”⁴⁷

Professor Errol Mendes, another professor of constitutional law, agreed with Professor Magnet:

“It is generally known that Bill S-4 is only a precursor to a larger attempt to have future appointments to the Senate come under a federally regulated advisory elections framework. **In my view, if the two statutes or two attempts are linked, it profoundly is unconstitutional.**

In my view, this is an attempt to do what cannot be done directly without the clear instructions of section 42 and the general amending formula. Keep in mind that the patriation reference decision in 1981 informed the then Prime Minister, Pierre Trudeau, that he would breach constitutional convention if he repatriated the

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Id.*, 23:56-57.

Constitution without the substantial consent of the provinces yet the Supreme Court of Canada halted that attempt and the rest is history.

In the development of the federal advisory elections of the Senate, we have a much more serious attempt linked to Bill S-4. This does indirectly what cannot be done directly, both under constitutional conventions and under the Constitution Act 1867 and 1982, without the involvement of provinces and provincial consent.

...

In conclusion, with all the arguments I have presented, there is good reason to suggest that Bill S-4 should be withdrawn until further study is undertaken to understand what is really at stake in this piecemeal and dubious attempt to reform the Senate so that it is consistent with the principles of modern democracy.”⁴⁸ (emphasis added)

Provincial governments similarly conclude that the two bills must be considered together. The Honourable Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister responsible for Democratic Renewal for the Government of Ontario, wrote that:

“I agree with the legal and constitutional experts who testified before your Committee that Bills C-43 and S-4 should be considered together, rather than in isolation. Bill S-4 and Bill C-43 are inextricably linked. Without term limits, Senators would be effectively elected for life; without elections, the Prime Minister’s appointment power would be excessive. Together, the inevitable changes occasioned by these pieces of legislation would fundamentally alter the functioning of Parliament by changing the essential character of the Senate. Yet, the federal government introduced legislation without meaningfully consulting provinces or obtaining provincial consent.”⁴⁹

The Government of Quebec recently wrote to your Committee, and told us that with the introduction of Bill C-43,

“[T]he federal government’s intentions are now known. Bill S-4 can no longer be taken in isolation. It must now be considered in light of Bill C-43, for its effect is different depending on whether the current method of selecting senators stays the same or is changed.

Were it not for Bill C-43, the fixed eight-year term should be non-renewable, for reasons of independence. On the other hand, if the Senate becomes an elected chamber, as contemplated by Bill C-43, then the renewable character of the term becomes an important accountability mechanism.

⁴⁸ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 29, 2007, Issue No. 24:63-64.

⁴⁹ Letter from Dr. Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario, dated May 30, 2007.

Since Bill S-4 does not oppose the renewability of the eight-year term, we can therefore recognize that there is an organic link between Bill S-4 and Bill C-43. The two bills are thus to be seen as two components of a single federal legislative initiative whose overall objective is ‘to create an elected Senate’, to use Prime Minister Harper’s phrase. The apprehensions expressed by the Government of Quebec in September 2006 with regard to the federal government’s intentions are confirmed with the addition of Bill C-43.

This context leads the Government of Quebec to reconsider its support for Bill S-4 because it can no longer be considered a limited measure. It is a measure that is now part of a broader initiative revealed by Bill C-43.”⁵⁰ (emphasis added)

The Government of Quebec also raised questions about the relationship between the proposed reforms to the Senate and Bill C-56, an Act to amend the Constitution Act, 1867 (Democratic representation), which the federal government tabled in the House of Commons on May 11, 2007. The Government of Quebec wrote:

“Although the Senate of Canada has been unable to fully meet the objectives that underlay its creation, it nonetheless remains an integral component of the compromise that gave birth to Canada in 1867, and it is closely tied to the balance of the federation in general and to the balance of the forces at play in the Parliament of Canada in particular.

Even in matters concerned with the composition of the House of Commons, the federal context has an influence. Indeed, proportionality there cannot be reduced to a simple mathematical fact. It must follow from a subtle trade-off between various factors, one being the need for Quebecers as a nation to maintain an effective place within federal institutions so that their voices can be usefully heard in the governance of our country.

Bill C-56, which would reduce Quebec’s weight in the House of Commons, is in this context another major source of concern with respect to the current federal initiatives in the institutional sphere. This is another bill whose withdrawal was requested by a unanimous resolution adopted by Quebec’s National Assembly on May 16, 2007.

The federal government’s legislative objectives for the Senate also may prompt demands concerning the distribution of seats in the Senate. This is a matter which, from the standpoint of the Government of Quebec, and as it pointed out before the Special Senate Committee, the interests at play have deep roots which touch upon Canadian duality and the very origins of the federation.

⁵⁰ Submission from Benoit Pelletier, Minister Responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Francophones within Canada, the Agreement on Internal Trade, the Reform of Democratic Institutions and Access to Information, Government of Quebec, dated May 31, 2007, pp. 4-5.

It must always be remembered that the overall balance of representation in the federal Parliament was a crucial issue for Quebec in 1867 and continues to be one for the Quebec of today.”⁵¹

Professor Emeritus Alan Cairns urged us to view Bill S-4 as only the first of a three-stage process of Senate reform – tenure, consultative elections, and redistribution of seats. He told us:

“This forces senators to make a very complicated judgment. They must decide, among other things, if stage one is an acceptable fallback position if stage two does not get proceeded with because it gets defeated in one or the other House. There is, therefore, the complicated conundrum that it is intellectually possible to support stage one because you support it as a basis for succeeding with stage two but oppose it as a stand-alone provision.

The problem is that senators lack the choice simultaneously to oppose it as a stand-alone provision but to support it because they like stage one and stage two when they are bound together. Stage two obviously changes the role of the Prime Minister and changes the nature of those that get elected.

The report of the earlier committee argued that Bill S-4 is “not linked to prospective advisory election legislation in a way that precludes its consideration as a stand-alone measure.” However, the proceedings of the previous committee made it very clear that many witnesses argued that Bill S-4 by itself was unacceptable without an advisory election process.

We have to ask ourselves the question, then, as we decide how to vote on stage 1: Suppose there is no stage two implementation; have we then improved the system? By itself, I would argue that **stage one not followed by some version of stage two has negative consequences because it would simply increase the power of the Prime Minister in the appointing process** by the rapid turnover which he would have completely under his control for successive eight-year periods.”⁵² (emphasis added)

However, even viewing Bill S-4 on its own, as the Government would wish, there are still concerns that it exceeds the authority of Parliament under section 44, and requires the involvement of the provinces. For example, constitutional law professor John McEvoy testified:

“The decision to alter Senate tenure to eight years, whether or not open to a second term on an individual basis, is of such importance that, in my view, it goes beyond a matter of interest to the federal Parliament alone. It is not an internal modification to the Senate; it is a structural change that should involve a level of provincial consent. The historical and structural approaches to constitutional interpretation support this

⁵¹ *Id.*, pp. 8-9.

⁵² *Id.*, March 28, 2007, Issue No. 24:36-37.

conclusion. It is a change that should be considered along with reform of the method of selection.”⁵³

Professor McEvoy was also clear that in his view, the proposed changes in Bill S-4 would affect the Senate’s role as a body of regional representation, because that role is an integral part of its roles as a revising body and body of inquiry:

“Regional representation, inquiry role and revising role are three symbiotic parts of the role of the Senate. A regional representative is not only to represent the views of that particular region in one single role, but in all of its roles. The voice of the Senate is very important, and I would disagree with the premise that one should divide the Senate into those three distinct roles. They are symbiotic.”⁵⁴

Professor Don Desserud of the University of New Brunswick testified:

“My points are simple; I have two to make. First, I believe that this amendment does not fall under section 44 and does fall under section 42. Second, I think comparisons to previous amendments, which reduced the tenure of senators by imposing the 75-year retirement age, are not directly comparable to this one....

Section 42 says that amendments in relation to the powers and methods of appointments of senators use the general amending formula – the seven-50 rule. It does not say amendments that drastically change the powers or amendments that improve the powers; it says amendments in relation to the powers.

... I do not see how changing the tenure of senators to fixed eight-year terms can be seen as anything but a change in the powers of the Senate.”⁵⁵

Professor David E. Smith of the Saskatchewan Institute of Public Policy, who has written extensively on the Senate of Canada, told us:

“On September 20, 2006, I appeared before the Special Senate Committee on Senate Reform to discuss Bill S-4 on Senate tenure. In those remarks, I said that I thought that the fundamental character of the Senate of Canada, to be inferred from the criteria for appointment established at Confederation: that is, age and property qualifications of nominees; life tenure, originally; a fixed number of senators; and that enunciated 90 years later by the Supreme Court of Canada in its Senate reference opinion that that criterion is independence. Any proposal to alter the Senate, whose effect would compromise the Senate's independence and which, at the same time, has not met some standard of provincial concurrence for amendment of the Constitution -- a set of circumstances, I believe, that echoes those leading to the

⁵³ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 22, 2007, Issue No. 23:85-86.

⁵⁴ *Id.*, 23:93.

⁵⁵ *Id.*, 23:87.

reference opinion itself in 1980 -- would undermine the essential characteristic of the upper house in my view.

The government maintains that the proposed change to a fixed term of eight years for senators in place of a mandatory retirement age of 75 may be implemented by Parliament acting alone under section 44 of the Constitution Act, 1982. Honourable senators have heard contradictory testimony from constitutional experts as to the soundness of that position. **My own view is that a fixed term for senators -- whether renewable, or elected or appointed, challenges the principle of independence that the Fathers of Confederation sought to entrench in the structure of the Senate and which the Supreme Court of Canada reiterated in 1980.**⁵⁶ (emphasis added)

Professor Jennifer Smith, Chair of the Department of Political Science at Dalhousie University, was blunt in her characterization of the potential impact of Bill S-4:

"I am not certain about whether it is constitutionally valid under section 44 for the Parliament of Canada to make this change. The reason I say that is simply because I can imagine the argument on the other side. I can imagine the argument that might be presented to a court and how they might come to the conclusion that an eight-year renewable term has enough of an impact on the functioning of the Senate that it gets to the power of the Senate and, therefore, **you are arbitrarily changing what is, after all, a foundational institution of Confederation. That is like pulling a rug out from under the people of Canada.** That is an issue."⁵⁷ (emphasis added)

And in fact, this is an issue of significant concern to a number of provincial governments. Several of the governments which have written to us expressed their disagreement with the unilateral attempt by the current Government to reform the Senate.

The Premier of New Brunswick, Shawn Graham, wrote to our Committee on April 20, 2007. He said:

"The Government of New Brunswick has carefully considered the proposed amendment [Bill S-4] and is not able to support this amendment in its current form. **The Government of New Brunswick does not accept the conclusions of the [Special Senate Reform] Committee that the Government of Canada has the constitutional authority to unilaterally proceed with this proposed change to the tenure of Senators. Our review of jurisprudence on this issue, contained in the attached position paper, supports the view that the provinces must give consent to any change that affects representation in the Senate.**

⁵⁶ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, April 25, 2007, Issue No. 25:32-33.

⁵⁷ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 28, 2007, Issue No. 24:41.

Without other substantive changes to the Senate, the limitation of the tenure of Senators to eight years is more likely to reduce the effectiveness of this forum for regional and sectoral interests in Parliament than to improve it. The absence of any detail regarding the selection of Senators and their eligibility to be reappointed (or not) is also an area of concern.

The genius of the Canadian Constitution is the careful balance that has been struck between the more populated and less populated regions of the country as well as between the rights of the majority and the protection of minorities. While a term limit of eight years might be appropriate as part of a comprehensive reform of the Senate, a piecemeal and unilateral approach by the Government of Canada to Senate Reform has the potential to lead to a highly unsatisfactory and divisive result.”⁵⁸ (emphasis added)

The concerns expressed by Premier Graham are shared by the Government of Ontario. The Honourable Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario, wrote recently to your Committee, expressly endorsing the constitutional and other concerns outlined by Premier Graham in his letter.⁵⁹

Minister Bountrogianni had testified before the Special Committee on Senate Reform. After making it clear that Senate reform is not a priority for the Ontario Government, she said:

“When the Senate was established at the time of Confederation, it was established on the basis of appointed senators, lifetime tenure, and regional equality, rather than representation by population. **Clearly, changing any of these pieces is a significant departure from the intended role of the Senate, that of “chamber of sober second thought,” and requires a full national discussion and the consent of the Canadian public.”⁶⁰ (emphasis added)**

In her recent letter to your Committee, Minister Bountrogianni reiterated her Government’s reservations regarding the unilateral nature of the federal government’s proposed Senate reforms, saying, “I believe it is appropriate under our constitutional federal system that significant changes to federal institutions are agreed to by both partners – the federal government and the provinces. All Premiers, in a July 28, 2006 communique, agreed that ‘the Council of the Federation must be involved in any discussion on changes to important features of key Canadian institutions such as the Senate and the Supreme Court of Canada.’”⁶¹

Specifically with respect to Bill S-4, Minister Bountrogianni wrote:

⁵⁸ Letter from Shawn Graham, Premier of New Brunswick, dated April 20, 2007.

⁵⁹ Letter from Dr. Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario, dated May 30, 2007.

⁶⁰ *Proceedings of the Special Senate Committee on Senate Reform*, September 21, 2006, 5:50.

⁶¹ Letter from Dr. Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario, dated May 30, 2007.

“Turning to the reforms proposed in Bill S-4, the Government of Ontario generally endorses the constitutional and other concerns outlined by Premier Graham in his letter of April 20, 2007 to your Committee. Piece-meal and unilateral Senate reform has “the potential to lead to a highly unsatisfactory and divisive result.” I note that similar concerns regarding an incremental reform approach were raised by the Governments of Saskatchewan and Newfoundland and Labrador.

Bill S-4, on its own, would dramatically alter the real functioning of the Senate, detracting from its traditional role as an independent chamber of sober second thought. The Bill is silent on the issue of term renewals, which means that Senators could become unduly beholden to the Prime Minister if seeking a new term. They may be prone to follow the dictates of the Prime Minister, who, by the end of two terms in office, could conceivably have filled the Senate with members of his own party.

The Prime Minister’s new power to appoint every member of the Senate over eight years would significantly expand his appointment power and impair the independent functioning of the upper chamber. The result would be a partisan institution with nearly co-equal powers to the House of Commons and an institution that would be more likely to exercise those powers in order to please or obstruct a government, creating an untenable situation.

In addition, the Government of Ontario is concerned that the federal government has also introduced Bill C-43, the *Senate Appointment Consultations Act*. Bill C-43 establishes a new process for selecting senators in the form of so-called “advisory” elections. The Prime Minister himself has not hesitated to link the two pieces of legislation as part of his broader Senate reform agenda. I agree with the legal and constitutional experts who testified before your Committee that Bills C-43 and S-4 should be considered together, rather than in isolation.

Bill S-4 and Bill C-43 are inextricably linked. Without term limits, Senators would be effectively elected for life; without elections, the Prime Minister’s appointment power would be excessive. Together, the inevitable changes occasioned by these pieces of legislation would fundamentally alter the functioning of Parliament by changing the essential character of the Senate. Yet, the federal government introduced legislation without meaningfully consulting provinces or obtaining provincial consent.

...

The Government of Ontario has concerns about the constitutionality of Bill S-4 and Bill C-43 and notes that serious questions on this point were also raised by a variety of legal scholars and political scientists before both your Committee and the Special Committee.”⁶²

⁶² Ibid.

The Premier of Newfoundland and Labrador, Danny Williams, Q.C., wrote to the Prime Minister to express his Government's view that Bill S-4 and Bill C-43 "represent attempts to alter the Constitution of Canada so as to significantly change the powers of the Senate and the method of selecting Senators within the meaning of Section 42(1)(b) of the *Constitution Act, 1982*. Such constitutional amendments may not be made by acts of Parliament alone, but also require resolutions of the legislatures of at least two-thirds of the provinces that have, in the aggregate, at least fifty per cent of the population."⁶³ He said:

"The choices that we make about our national institutions are fundamental choices about how Canadian society represents itself through sovereign government. These choices should not be made lightly. They will have long-lasting effects on the way that our society is governed and the operation of the Federation. Any changes should be carefully considered by both constitutional orders of government in the context of a national public debate. The current piecemeal and unilateral approach does not suffice. There are many reasons to believe that Bills S-4 and C-43, if passed, will have numerous unintended and negative consequences. They also only address some of the aspects of the Senate that could be reformed. I understand that you have taken this approach because the threshold for changing the Constitution is so high. But it is so by design; constitutions are the basic rules that shape our democracy and should not be easy to change. Constitutional change should take place after careful and thorough consideration.

Changes to an essential national institution like the Senate should involve government-to-government consultation. You will recall that this is the position upon which all Premiers agreed at the Council of the Federation meeting in St. John's last July. However, there have been no indications that government-to-government consultations are planned, much less any attempt to seek the endorsement of provincial legislatures for the reforms proposed.

In light of the concerns outlined above, the Government of Newfoundland and Labrador requests that your Government withdraw Bills S-4 and C-43. While we would prefer that you not reinitiate your Senate reform initiative, if you do it should be in the form of a comprehensive reform package, developed through formal government-to-government consultation, and with reference to the general constitutional amending formula in section 38(1) of the *Constitution Act, 1982*.⁶⁴

The Premier of Nunavut, Paul Okalik, recently wrote to your Committee making it clear that his Government believes that Senate reform, including the proposed change to an 8-year term, should proceed through a single, comprehensive reform process involving the provinces and territories. He wrote:

"I feel it is critical that the provinces and territories be involved in any constitutional reform and this is particularly true of Senate reform.

⁶³ Letter from Danny Williams, Q.C., Premier of Newfoundland and Labrador, dated May 30, 2007.

⁶⁴ *Ibid.*

The Government of Nunavut believes that there are several issues which should be examined with respect to Senate reform. The Government of Nunavut is interested in making representations and working with the Government of Canada and the other provinces and territories to make the Senate more effective and representative. In particular, the representation in the Senate for northerners is something which requires attention.

However, such reform, including the proposal for a fixed 8 year term for Senators set out in Bill S-4, is best addressed through a single, comprehensive reform process which is consistent with the Constitution.”⁶⁵

The Government of Quebec was unequivocal in its assessment of the impact of the reforms to the Senate proposed by the current federal Government. Minister Pelletier (an acknowledged constitutional law expert) wrote that, “The transformation of the Senate raises some fundamental issues for Quebec and the Canadian federation in general.... The federal bills on the Senate do not represent a limited change.”⁶⁶ He later noted, “In short, the Senate exists in a complex and coherent constitutional environment that is tied to considerations underlying the federal compact and the balance of intergovernmental relations.”⁶⁷

The Quebec Government was blunt in its view of the required course of action with respect to Bill S-4:

“In summary, the Government of Quebec considers that the federal legislative initiative represented by bills S-4 and C-43 is liable to modify the nature and role of the Senate, in a manner which departs from the original pact of 1867.

Such changes are beyond the unilateral powers of the Parliament of Canada. They instead require a coordinated constitutional amendment formula, which in turn requires the participation and consent of the provinces.

The well-known legal rule that one may not do indirectly what cannot be done directly fully applies to the amendment process that is in question here with bills S-4 and C-43.

The Government of Quebec is not opposed to modernizing the Senate. But if the aim is to alter the essential features of that institution, the only avenue is the initiation of a coordinated federal-provincial constitutional process that fully associates the constitutional players, one of them being Quebec, in the exercise of constituent authority.

⁶⁵ Letter from Paul Okalik, Premier of Nunavut, dated May 18, 2007.

⁶⁶ Submission from Benoit Pelletier, Minister Responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Francophones within Canada, the Agreement on Internal Trade, the Reform of Democratic Institutions and Access to Information, Government of Quebec, dated May 31, 2007, p. 6.

⁶⁷ *Id.*, p. 7.

The Government of Quebec, with the unanimous support of the National Assembly, therefore requests the withdrawal of Bill C-43. It also requests the suspension of proceedings on Bill S-4 so long as the federal government is planning to unilaterally transform the nature and role of the Senate.⁶⁸ (emphasis added)

The only provincial government on record as supporting Bill S-4 is that of Alberta. The Government of Saskatchewan, while acknowledging that it has received legal advice that Bill S-4 could be enacted pursuant to section 44 of the *Constitution Act, 1982*, nevertheless has repeated several times that it does not support an incremental approach to reforming the Senate “and does not support Bill S-4”.⁶⁹

The Government of British Columbia wrote to your Committee saying first that Senate and constitutional reform are not a high priority for that Government; British Columbia favours abolishing rather than reforming the Senate; failing that, “substantive changes would be required to make the Senate a truly effective body that would enrich our federal parliamentary system and fairly represent British Columbia’s role in the federation.” Minister van Dongen told us that his Government recognizes that there are differing views on the appropriate constitutional amending process, and “British Columbia does not have strong views on either the substance of the bill [S-4] or its constitutional implications at this time.”⁷⁰

In summary, your Committee received representations opposing the proposed unilateral Senate reforms contained in Bill S-4 from the governments of the two largest provinces in Canada and the governments of two of the smallest provinces and one territory. In total, these governments represent significantly more than 50 per cent of the population of the country, and three out of the four regions described in our Constitution. Only one province has come forward supporting the Bill. Other provinces have expressed at best ambivalence and more generally opposition to the proposed incremental approach.

As was reiterated by the Supreme Court of Canada in the *Upper House Reference*, a fundamental, indeed critical role of the Senate of Canada is to protect and defend regional and provincial interests against the combination of majorities in the House of Commons. As Sir John A Macdonald said during the Confederation debates at the Quebec Conference, quoted by the Supreme Court of Canada:

“To the Upper House is to be confided the protection of sectional [now referred to as regional] interests: therefore is it that the three great divisions are there equally represented for the purpose of defending such interests against the combinations of majorities in the Assembly.”⁷¹

⁶⁸ *Id.*, p. 11.

⁶⁹ Letter from Harry Van Mulligan, Minister of Government Relations for Saskatchewan, dated May 29, 2007. See also his prior correspondence dated March 21, 2007 and September 22, 2006.

⁷⁰ Letter from John van Dongen, Minister of State for Intergovernmental Relations for British Columbia, dated May 30, 2007.

⁷¹ *Upper House Reference*, p. 67.

We believe the concerns expressed by these governments must be afforded considerable weight. If we do not represent the interests of our regions and provinces now, when what is at stake is the very institution established to defend those interests, then we give justification to those critics who question our continued value in Canadian parliamentary democracy.

Conclusion

The overwhelming weight of testimony that our Committee heard supported the conclusion that there are significant constitutional concerns if we proceed as proposed by the current federal Government and pass Bill S-4 pursuant to the amending powers set out in section 44 of the *Constitution Act, 1982*. Experts in Canadian constitutional law have cautioned that this is not a matter for unilateral federal amendment, but rather is one that requires the consent of the provinces. And indeed, several provincial governments have written to express their considered view that this is not a matter for unilateral federal action, but rather a constitutional amendment to which they must be party.

As a legislative committee of the Senate, a revising body, we believe it is our duty within the Canadian parliamentary structure to amend bills brought before us to the best of our ability. In that spirit, we have amended Bill S-4 in our best effort to correct those elements that we believe would render it clearly unconstitutional. However, we know that serious concerns remain whether the Bill, even as amended, falls within the legislative authority of Parliament. Furthermore, in amending the particular provisions of the Bill, we were conscious that we were making alterations which arguably “would affect the fundamental features or essential characteristics” given to the Senate at Confederation. The Supreme Court of Canada was very clear in its 1979 decision:

“At some point, a reduction of the term of office might impair the functioning of the Senate in providing what Sir John A. Macdonald described as “the sober second thought in legislation”.”⁷²

We have exercised our best efforts to provide a term of office that will not impair the functioning of the Senate – however, we recognize, as did the Government of then-Prime Minister Trudeau, that this is not a matter for any Government or any Parliament to decide; this is a matter of the Constitution of Canada, and should be referred for consideration to the Supreme Court of Canada. In 1979, the Supreme Court invited the Government to return and tell the Court what change of tenure is proposed. We believe the Court got it right, and that is the proper procedure to be followed.

Constitutional law professor Errol Mendes testified that if Bill S-4 were passed, with fixed-term senators then appointed, and legislation subsequently passed by Parliament and these new senators, **“there would be constitutional chaos”** if Bill S-4 were then found to be unconstitutional.⁷³ The Government’s lawyer, Warren J. Newman, subsequently wrote to your Committee, seeking to distinguish the Supreme Court jurisprudence upon which Professor

⁷² *Id.*, at p. 76.

⁷³ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 29, 2007, 24:65.

Mendes relied. The irrefutable fact, however, is that no one can say with certainty what the Court would hold the consequences to be. “Constitutional chaos” remains a serious concern.

The stakes are high. This is not a situation where we can accede to the Government’s wish for speedy Senate reform, and wait to find out later whether the Government was right, or whether in fact the many constitutional experts who expressed concern about the constitutionality of this bill were right.

We therefore urge the Government to take the time necessary to do it right as it moves to change the constitutional arrangement negotiated at the time of Confederation. We ask the Government to refer Bill S-4 as we have amended it to the Supreme Court of Canada. This is what many of the witnesses who appeared before us recommended; this is what we have concluded is the prudent thing to do.

We appreciate that the Prime Minister and his Government are anxious to move quickly on Senate reform. But we believe, and we trust that the Prime Minister would agree, that the Constitution is more important. There is no real, objective urgency that demands passing this Bill quickly. Conversely, the stakes if we get it wrong are significant indeed – as Professor Mendes characterized the potential consequences, “constitutional chaos.”

Several supporters of Bill S-4 have said that they accept the bill’s reforms to the Senate at least in part in the hope that the reforms introduced by the Bill would so destabilize the status quo that further, comprehensive reform of the Chamber would become obviously necessary. Roger Gibbins has written that he supports the Bill as a means of “destabilizing the status quo to the point where Canadians say, ‘This is a mess, and we’ve got to sort it out.’”⁷⁴

Professor Gerard Horgan told us:

“The advantage of what is being done with the incremental reform, as I see it, is that it is introducing instability into the system. Right now we have what most people would think of as a stable suboptimal system. By introducing these incremental reforms, it will perhaps cause instability and drive the process forward.”⁷⁵

Your Committee believes that changes to any country’s constitution should be guided by a desire to ameliorate existing tension and not to exacerbate them, and this is how we have approached our work on the examination of Bill S-4.

We are convinced that the only way to ensure that the approach that the Government has taken on Senate reform is indeed constitutional is for the Government to refer Bill S-4 as we have amended it to the Supreme Court of Canada on a constitutional reference.

⁷⁴ Testimony of Roger Gibbins in the *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 21, 2007, Issue No. 23:58; see also Mr. Gibbins’ testimony in the *Proceedings of the Special Senate Committee on Senate Reform*, September 19, 2006, 3:7.

⁷⁵ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, March 22, 2007, Issue No. 23:108.

We also note the strong concerns expressed by a number of provincial governments and constitutional experts concerning the constitutionality of Bill C-43, and the “inextricable linking” (in the words of the Government of Ontario) between that Bill and Bill S-4. We believe that the constitutional reference should therefore include Bill C-43 along with Bill S-4, as we have amended it.

Observations au rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles sur le projet de loi S-4, *Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867* (durée du mandat des sénateurs)

Introduction

« Supposons que vous les nommiez pour neuf ans, quelle sera la conséquence? Pendant les trois ou quatre dernières années de leur service ils auront devant les yeux l'expiration de leur mandat, et se tourneront avec anxiété du côté du gouvernement alors au pouvoir pour obtenir la faveur de se faire nommer de nouveau; la conséquence sera qu'ils se trouveront entièrement sous l'influence de l'exécutif. »

--- George Brown, 1865¹

George Brown, membre du gouvernement de coalition de John A. Macdonald et George-Étienne Cartier dans ce qui est alors la province du Canada, explique plus loin dans son discours qu'on a voulu faire de la Chambre haute « un corps parfaitement indépendant, un corps qui serait dans la meilleure position possible pour étudier sans passion les mesures de cette Chambre, et défendre les intérêts publics contre toute tentative de législation hâtive ou entachée d'esprit de parti. »

Il ressort clairement des débats sur la Confédération que les constituants canadiens ont envisagé la possibilité d'un mandat de neuf ans renouvelable pour les sénateurs nommés, mais qu'ils ont conclu que cela menacerait l'indépendance de la Chambre haute vis-à-vis de l'exécutif – c'est-à-dire du premier ministre et de son cabinet. C'est pourquoi les Pères de la Confédération ont rejeté le mandat fixe renouvelable et préféré, à la fois pour le Sénat et la Cour suprême, la nomination à vie. Au début des années 1960, il a été décidé que les membres des deux institutions exerceraient leur mandat jusqu'à 75 ans.

Le projet de loi S-4, bien que bref, apporte un changement majeur à la pratique actuelle en ce qui concerne le Sénat du moins. Les sénateurs seraient désormais nommés sur la recommandation du premier ministre pour un mandat de huit ans renouvelable sans retraite obligatoire à 75 ans. Deux questions étroitement liées viennent tout de suite à l'esprit. Des traits essentiels de notre démocratie parlementaire telle qu'établie au moment de la Confédération s'en trouveraient-ils affectés et est-ce un changement que le gouvernement fédéral peut légalement apporter en passant par le Parlement sans la participation des provinces?

La place du Sénat dans l'appareil gouvernemental du Canada est sans doute la question la plus importante et la plus litigieuse à laquelle font face nos constituants. Certains d'entre eux,

¹ Assemblée législative, 8 février 1865.

notamment ceux de la région la plus peuplée, le Haut-Canada (Ontario), préféreraient un parlement unicaméral, mais une seconde chambre est essentielle aux yeux de ceux des régions moins peuplées. Comme l'explique George Brown : « Nos amis du Bas-Canada ne nous ont concédé la représentation d'après la population qu'à la condition expresse qu'ils auraient l'égalité dans le conseil législatif. Ce sont là les seuls termes possibles d'arrangement²[.] » Alexander Mackenzie, qui doit devenir notre deuxième premier ministre, observe : « La constitution de la chambre haute est la question la plus importante³. »

Il y a eu débat non seulement sur l'égalité de représentation des trois régions du pays (Maritimes, Québec, Ontario), mais sur la question de savoir si les sénateurs devaient être nommés ou élus, l'opinion de John A. Macdonald ayant finalement prévalu : « Il y a, je le répète, un risque plus grand de divergence de vues irréconciliable entre les deux organes du pouvoir législatif si la chambre haute est élue que si elle est nommée par la Couronne⁴. »

Les constituants s'entendent finalement sur un Sénat où les trois régions sont représentées à égalité et dont les membres sont nommés à vie par l'exécutif. Que ce soit là un compromis conçu pour obtenir l'unanimité des participants, Alexander Mackenzie n'en fait pas mystère : « Tout en estimant que nous serions mieux sans chambre haute, je sais qu'il ne s'agit pas pour le moment de choisir la meilleure forme de gouvernement possible, selon nos opinions particulières, mais de faire le mieux qu'on peut pour une communauté dont les vues sur la question divergent⁵. »

Si l'on reprend les termes d'Alexander Mackenzie, les deux grandes questions qui se posent actuellement aux membres du Comité sont de savoir si les dispositions du projet de loi S-4 nous rapprochent de « la meilleure forme de gouvernement possible » et s'il y a obligation constitutionnelle pour le gouvernement fédéral de tenir compte des vues des membres de notre communauté fédérale, à savoir les provinces, qui voient peut-être d'un autre œil ce qui est proposé ? Voilà les questions qui ont encadré le travail du Comité.

Le projet de loi S-4 découle de la promesse électorale faite par le Parti conservateur en juin 2006 d'amorcer « la réforme du Sénat en élaborant un processus national permettant de choisir des sénateurs élus pour chaque province et territoire. »

Le nouveau gouvernement conservateur a lancé cette réforme en déposant le 30 mai 2006 le projet de loi S-4, préférant traiter la durée du mandat des nouveaux sénateurs avant d'apporter des changements à la façon de les sélectionner.

Le sujet du projet de loi a été renvoyé le 28 juin 2006 à un comité sénatorial spécial qui a recommandé en principe l'établissement d'un mandat de durée fixe pour les nouveaux sénateurs

² Assemblée législative, 8 février 1865

³ Assemblée législative, 23 février 1865

⁴ Assemblée législative, 6 février 1865. La préférence de Macdonald pour une chambre haute nommée tenait à son expérience du parlement du Canada-Uni, où les deux chambres élues se trouvaient souvent dans l'impasse.

⁵ Assemblée législative, 23 février 1865

et conclu « qu'il ne semble pas nécessaire d'obtenir plus de précisions sur la constitutionnalité du projet de loi S-4... » Cependant, après le dépôt du rapport du Comité, le gouvernement a déposé le 13 décembre 2006 le projet de loi C-43, Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs. Cette nouvelle étape dans la réforme voulue par le gouvernement fédéral a conduit des sénateurs ainsi qu'un certain nombre de constitutionnalistes et d'autorités provinciales à reconsidérer leur analyse du projet de loi S-4, notamment par rapport à sa constitutionnalité. C'est pourquoi le Comité, en prolongement du travail du Comité spécial, s'est intéressé de plus près aux questions constitutionnelles en évolution et aux principes définis dans le jugement que la Cour suprême a rendu en 1979, à savoir le *Renvoi relatif à la Chambre haute*.

I. Mandat de huit ans

Le projet de loi S-4 a pour objet de fixer à huit ans la durée du mandat des nouveaux sénateurs. En 1979, la Cour suprême du Canada s'est vu demander si le Parlement avait le pouvoir législatif d'édicter une loi modifiant la durée du mandat des sénateurs. La Cour a statué comme suit :

« À un certain point, la réduction de la durée des fonctions pourrait nuire au bon fonctionnement du Sénat qui assure, pour reprendre les paroles de Sir John A. Macdonald, "un deuxième coup d'œil attentif à la loi". L'Acte [Loi constitutionnelle de 1867] prévoit une constitution semblable, en principe, à celle du Royaume-Uni, où les membres de la Chambre des lords siègent à vie. L'imposition de la retraite obligatoire à l'âge de soixante-quinze ans n'a pas modifié le caractère essentiel du Sénat. **Cependant, pour répondre à la question, il faudrait que nous sachions quels changements sont proposés**⁶. »
[gras ajouté]

Cette assertion donne à penser que certaines durées de mandat seraient conformes à la Constitution, et d'autres non. Aucune des personnes qui ont témoigné devant le Comité n'a pu déterminer où se situait la ligne de démarcation. Même l'avocat général du gouvernement, Warren Newman, Section du droit administratif et constitutionnel du ministère de la Justice, a reconnu que certains changements, comme la réduction du mandat à un an, ne seraient pas jugés valables sur le plan constitutionnel. Il a de ce fait reconnu au nom du gouvernement que le pouvoir de modifier la durée du mandat des sénateurs en vertu de l'article 44 n'est pas absolu. Par contre, personne n'a pu tracer la ligne de démarcation critique.

Henry S. Brown, avocat de droit constitutionnel au cabinet Gowling Lafleur Henderson, a fourni au Comité un avis écrit fouillé et a aussi témoigné en personne. Il a signalé que, dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*, la Cour suprême a dit que le Parlement n'est pas habilité à apporter unilatéralement (c.-à-d. sans l'intervention des provinces) des modifications qui « porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral⁷ ».

⁶ *Renvoi : Compétence du Parlement du Canada relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54, 76-77.

⁷ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 29 mars 2007, Fascicule n° 24:81-82, passage tiré de l'arrêt de la Cour suprême.

La Cour devait aussi déterminer si la réduction de la durée du mandat « pourrait nuire au bon fonctionnement du Sénat qui assure, pour reprendre les paroles de sir John A. Macdonald, “un deuxième coup d’œil attentif à la loi⁸” ».

M. Brown a signalé ceci :

« [...] la Cour suprême du Canada a fait explicitement mention de l’indépendance du Sénat qui est l’une de ses caractéristiques fondamentales. La Cour a dit que “on voulait faire du Sénat un organisme tout à fait” — et je souligne les mots “tout à fait” — “indépendant qui pourrait revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes. On y est arrivé en disposant que les membres du Sénat seraient nommés à vie⁹.” »

Il y a donc trois caractéristiques essentielles à préserver dans toute proposition visant à modifier la durée du mandat : 1) l’indépendance totale du Sénat; 2) sa capacité d’assurer un second examen objectif; 3) son rôle de représentation provinciale et régionale.

Au sujet du mandat de huit ans, des témoins ont exprimé plusieurs appréhensions liées aux questions constitutionnelles, dont le fait qu’un premier ministre en poste pour deux mandats nommerait la totalité des sénateurs. Cette situation limiterait gravement la capacité du Sénat de remplir son rôle d’« organisme tout à fait indépendant » qui assure un second examen objectif. Presque tous les experts qui ont témoigné s’entendaient pour dire qu’il s’agissait là d’un problème important.

Le premier ministre du Nouveau-Brunswick, Shawn Graham, a écrit ceci au Comité le 20 avril 2007 :

« Une préoccupation additionnelle du gouvernement du Nouveau-Brunswick au sujet du projet de loi S-4 dans sa forme actuelle est le fait que tout gouvernement fédéral qui serait au pouvoir pendant au moins deux mandats complets pourrait renouveler complètement l’effectif du Sénat au moyen d’un processus qui n’est pas encore défini. Cela découle directement de la réduction proposée, qui ramènerait à seulement huit ans la durée du mandat des sénateurs. Sous cet aspect également, la mesure ne peut que restreindre l’indépendance des représentants régionaux au Sénat. Pour une province comme le Nouveau-Brunswick, il est difficile de concevoir comment une telle proposition pourrait favoriser ses intérêts¹⁰. »

⁸ *Id.*, 24:82.

⁹ *Ibid.*, passage tiré de l’arrêt de la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*.

¹⁰ Mémoire de Shawn Graham, premier ministre du Nouveau-Brunswick, 20 avril, 2007, p. 8.

Comme indiqué plus haut, le Parlement n'est pas habilité, selon le *Renvoi relatif à la Cour suprême*, à apporter unilatéralement des modifications qui, « porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral ». Le premier ministre Graham est manifestement d'avis que la mesure proposée constitue une modification de cette nature.

D'autres observations importantes ont mis en doute le bien-fondé du mandat de huit ans. Plusieurs témoins ont dit que les longs états de service des sénateurs leur permettaient d'acquérir une expertise précieuse sur des sujets particuliers et sur les règles de procédure du Sénat. Ils craignaient que la vision à long terme qui existe actuellement au Sénat s'affaiblisse ou se perde.

Un témoin a souligné que le mandat proposé diminuerait la stabilité du Sénat : « La durée du mandat actuel garantit pratiquement que le Sénat exercera une surveillance étroite et jouera un rôle de frein plusieurs années après le remplacement du parti au pouvoir à la Chambre des communes [...] Cela pourrait transformer considérablement la fonction de surveillance du Sénat, et il est certain que le Sénat ne sera plus un organisme "tout à fait indépendant", comme l'exige la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*¹¹. »

Le Comité a été impressionné par les commentaires réfléchis des témoins qui ont étudié de près la Chambre des lords britannique. La réforme de cette chambre a fait l'objet de beaucoup de réflexion, d'études et de débats au cours des dix dernières années. La proposition actuellement à l'étude est un mandat de 15 ans, soit l'équivalent de trois cycles électoraux du Parlement européen, et le remplacement du tiers des lords tous les cinq ans. Ce mandat de 15 ans ne serait pas renouvelable.

Gerard Horgan, politologue canadien qui enseigne à l'International Study Centre de l'Université Queen's au Royaume-Uni, a commenté ainsi les résultats du rapport de la Commission royale sur la réforme de la Chambre des lords (commission Wakeham), publié en 2000 :

« Les aspirations de cette commission quant à la composition de la Chambre des lords concordent souvent avec les souhaits exprimés en rapport avec le Sénat canadien. Par exemple, la commission en question a fait valoir qu'un mandat de longue durée aurait les effets suivants : [*Traduction*] "Encourager les lords à faire preuve d'indépendance d'esprit et adopter une vision à long terme; dissuader les candidats politiquement ambitieux de solliciter un siège dans la seconde chambre; favoriser un style de débat qui est moins partisan; et laisser aux lords le temps d'absorber l'ethos particulier de la seconde chambre et d'assimiler la manière de s'y prendre pour contribuer avec le plus d'efficacité possible aux travaux."

Étant donné ces aspirations et compte tenu des inconvénients possibles d'un mandat de longue durée, la commission a conclu que les lords devraient siéger l'équivalent de trois cycles électoraux, soit de 12 à 15 ans. En outre, la

¹¹ Mémoire de M. Brown, p. 36.

commission a dit avoir bien envisagé un mandat correspondant à deux cycles électoraux, mais a déterminé que [*Traduction*] "Ce serait un mandat d'une durée insuffisante pour créer le genre de seconde chambre que nous envisageons."

[...]

En résumé, la commission Wakeham a d'abord fait valoir le principe selon lequel il doit y avoir tout au moins un rapport de trois pour un entre les membres de la Chambre des lords et les députés à la Chambre des communes. Ensuite, même si la réflexion sur la réforme de la Chambre des lords est loin d'avoir atteint son terme, l'argument en faveur d'un mandat d'une longue durée à la chambre haute ou au Royaume-Uni s'est révélé suffisamment convaincant pour que le gouvernement appuie l'idée d'un mandat de 15 ans. Enfin, étant donné la possibilité de choisir seulement une partie du contingent sénatorial provincial à chacune des élections consultatives, c'est une des objections possibles à l'idée d'établir un mandat d'une longue durée qui disparaît.

Pour terminer, je dirais simplement ceci : j'espère que mon mémoire et mes observations permettront aux honorables sénateurs de voir qu'il existe des raisonnements valables en faveur de l'adoption d'un mandat de longue durée à la chambre haute. Par contre, et ce n'est pas pour vous flatter que je le dis, car j'estime que cela est vrai : vous, sénateurs, êtes les véritables spécialistes de la question. Si, en tant que chercheur, je voulais savoir combien de temps il faut à un nouveau sénateur pour saisir l'ethos de la chambre, je vous poserais la question à vous. Dans le cas du projet de loi dont il est question, il importe tout autant que vous creusiez votre propre expérience que d'écouter des gens comme moi¹². »

Meg Russell, du University College London, a elle aussi préconisé vivement l'étude de mandats plus longs :

« Pour ce qui est de l'ethos de la Chambre et de son indépendance et de ce que les gens apprécient à propos de la Chambre des lords, pour une grande part, les gens ont été nombreux à faire valoir qu'il importe d'avoir des mandats de plus longue durée. Comme le professeur Horgan l'a fait valoir, la commission royale a demandé 15 ans. De même, le gouvernement a recommandé récemment un mandat de 15 ans¹³. »

Lord Howe, membre conservateur de la Chambre des lords, a dit qu'à son avis, « 15 ans devrait être la durée minimale d'un mandat¹⁴ ».

¹² *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 22 mars 2007, Fascicule n° 23:103-105.

¹³ *Id.*, 23:105.

¹⁴ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 28 mars 2007, Fascicule n° 24:12.

Le Comité est du même avis. Son amendement vise à porter le mandat de huit à quinze ans, car selon lui le premier ne répondrait pas au critère de la Cour suprême en matière de constitutionnalité tandis que le deuxième serait plus susceptible d'y satisfaire.

II. Mandats non renouvelables

Un bon nombre de témoins ont dit se préoccuper grandement de la proposition voulant que le premier ministre puisse renouveler les nouveaux mandats des sénateurs. Le projet de loi S-4 passe sous silence la question du renouvellement. Cependant, le très honorable Stephen Harper a dit au Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat : « Ce silence vous permet de présumer qu'il y aurait possibilité de renouvellement¹⁵. »

La leader du gouvernement au Sénat, lorsqu'elle a parlé du projet de loi S-4 à la Chambre haute, et le premier ministre Harper, dans son témoignage devant le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, ont dit clairement que la décision d'autoriser le renouvellement des mandats s'inscrivait dans le contexte de l'élection des sénateurs. Or, jusqu'ici, le gouvernement n'a pas proposé de modifier la Constitution pour prévoir un Sénat élu. Le projet de loi S-4 ne traite aucunement cette question.

Pour beaucoup de témoins, la question primordiale est l'effet du caractère renouvelable des mandats sur l'indépendance des nouveaux sénateurs. M. Harper a jugé ces préoccupations non fondées :

« En ce qui concerne la possibilité que les sénateurs modifient leur comportement si le mandat est renouvelable, j'aurais tendance à écarter cette hypothèse. À la lumière de l'expérience que j'ai acquise, la volonté des membres de l'une ou l'autre des chambres de collaborer avec le gouvernement est déterminée d'abord et avant tout par leur appartenance politique. Que le mandat soit renouvelable ou qu'il ne le soit pas, cela ne fera probablement aucune différence. C'est mon opinion sur la nature humaine en ce qui concerne le processus législatif¹⁶. »

Cette affirmation décrit sans doute fidèlement ce qui se passe à la Chambre des communes, mais la situation au Sénat est un peu plus nuancée. En fait, il existe au Sénat une longue tradition de vote indépendant, ce que confirment les statistiques. M. Andrew Heard, professeur à l'Université Simon Fraser, a dit au Comité avoir effectué une étude sur les habitudes de vote au Sénat pour la période de 2001 à 2005 :

« On a l'impression, à tout le moins, qu'avec le temps, les sénateurs en viennent à disposer d'une plus grande liberté et d'une plus grande marge de manœuvre dans leurs choix que les députés. Il y a eu peu d'études statistiques ou empiriques à ce sujet, alors j'ai fait moi-même un petit examen de la période allant de 2001 à 2005 [...] J'ai examiné 125 scrutins officiels auxquels ont participé 122 sénateurs, ce qui représente plus de 7 700 voix. Ce n'est qu'une fraction de toutes les mises aux

¹⁵ *Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat*, 7 septembre 2006, Fascicule n° 2:12.

¹⁶ *Ibid.*

voix, car, bien sûr, comme vous le savez, bien des mises aux voix se font oralement, et ces scrutins par appel nominal ne nous indiquent pas qui a fait dissidence. J'ai pris note des mises aux voix où des sénateurs se sont officiellement abstenus ou ont voté pour ou contre un projet de loi afin de déterminer dans combien de cas ils ont voté contre la position de leur caucus ou se sont abstenus. **J'en ai conclu que les sénateurs sont très indépendants, certainement plus que les députés**¹⁷. » [gras ajouté]

M. Heard était convaincu que la possibilité de renouveler les mandats nuirait sérieusement à l'indépendance des sénateurs :

« J'ai néanmoins une préoccupation concernant le mandat renouvelable. La possibilité que le premier ministre détermine quel sénateur pourrait voir son mandat renouvelé soulève de sérieuses questions quant à la façon dont voteront les sénateurs qui souhaitent voir leur mandat renouvelé. À cet égard, j'estime que la possibilité de renouveler le mandat pourrait nuire à l'indépendance des sénateurs lors des mises aux voix¹⁸. »

D'autres témoins partageaient cet avis. Jennifer Smith, chef du Département de science politique à l'Université Dalhousie, a fait valoir qu'un mandat renouvelable diminue l'indépendance de la personne nommée et influe par conséquent sur le rôle du Sénat comme lieu de second examen objectif. À son avis, il a aussi un effet sur le rôle de représentation fédérale du Sénat, car la perspective d'un renouvellement de mandat compromet l'indépendance du sénateur. Le renouvellement de mandat se répercute donc sur la nature du Sénat définie à l'époque de la Confédération.

David Smith, professeur à l'Institut de politiques d'intérêt public de la Saskatchewan, a exprimé une opinion semblable :

« Une disposition concernant la nomination renouvelable rendrait un sénateur désireux d'être renommé susceptible d'être influencé par le premier ministre, qui continuerait de faire les nominations à être approuvées par le gouverneur général. L'ambition et la perspective de possibilités futures occuperaient beaucoup plus de place qu'elles en ont aujourd'hui dans les calculs que les membres de la Chambre haute mettent dans leur travail. Ce commentaire se veut non pas une critique de ce comportement, mais plutôt une déclaration au sujet de la vie politique qui serait dorénavant caractéristique du Sénat¹⁹. »

Il faut toutefois préciser que, s'il ressort clairement des témoignages que le caractère renouvelable des mandats nuirait à l'indépendance du Sénat, certains ont émis des réserves sur le

¹⁷ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 21 mars 2007, Fascicule n° 23:45.

¹⁸ *Id.*, 23:46.

¹⁹ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 25 avril 2007, Fascicule n° 25:33.

caractère non renouvelable conjugué à une durée fixe relativement courte. Par exemple, M. Smith a dit au Comité :

« Une disposition concernant la nomination non renouvelable pour un mandat fixe aurait pour effet de créer un renouvellement continu de la Chambre. Les caractéristiques constituant à ce jour les forces du Sénat — l'expérience, les connaissances, le recul — disparaîtraient. De plus, plutôt que de devenir membre du Sénat à la fin de sa carrière, une personne inexpérimentée pourrait y entrer au début de sa carrière. Par exemple, une personne dans la trentaine nommée au Sénat pour un mandat de huit ans serait en position d'espérer obtenir un siège aux Communes à 40 ans. Si c'était le cas, le mandat des sénateurs pourrait bien être facilement perçu comme préliminaire à une période aux Communes, alors qu'il est actuellement perçu comme la suite d'une période passée dans la Chambre basse ou dans un autre emploi. En d'autres termes, la relation entre les deux Chambres serait renversée, et l'indépendance actuelle des sénateurs, dont la carrière politique tire à sa fin, serait compromise²⁰. »

Le Comité reconnaît aussi que toute médaille a son revers. Tant que les sénateurs continuent d'être nommés, la possibilité de renouveler les mandats risque de porter sérieusement atteinte à leur indépendance et de miner par conséquent l'essence même du rôle et de la responsabilité constitutionnels de la Chambre haute. Si, en revanche, on en venait à élire les sénateurs, l'interdiction d'un deuxième (ou troisième) mandat pourrait compromettre l'obligation de rendre des comptes, qui est à la base d'un Sénat élu.

Le premier ministre du Nouveau-Brunswick est intervenu vigoureusement sur cette question, signalant qu'un mandat renouvelable

« [...] permettrait au premier ministre fédéral de renforcer l'obligation des sénateurs de rendre des comptes dans le contexte du processus électoral consultatif suggéré, si on suppose que le gouvernement fédéral apporterait un tel changement. C'est au moyen d'élections que la population peut vraiment exprimer son approbation du travail effectué par ses représentants au Sénat. Si les sénateurs ne peuvent exercer leurs fonctions que pendant un mandat, des élections ne renforceront pas leur obligation de rendre des comptes. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick est d'avis que cette caractéristique de la proposition réduirait probablement l'efficacité du Sénat en tant qu'institution représentative. Un autre facteur est la probabilité qu'un mandat renouvelable renforcerait le respect de la discipline de parti. Une sénatrice ou un sénateur, s'il désire un nouveau mandat, ne manquera pas de voter conformément aux valeurs et aux principes du gouvernement fédéral au pouvoir. Cela ne peut qu'intensifier les pressions exercées sur les sénateurs pour qu'ils abandonnent les intérêts de leur région pour se conformer au programme du gouvernement à la Chambre des communes. En pratique, cela compromettrait la capacité du Sénat d'agir en tant que "chambre de second examen objectif".

²⁰ *Ibid.*

Il faut également remarquer que, étant donné la capacité apparente du gouvernement fédéral de renouveler le mandat des sénateurs si le projet de loi S-4 est adopté, ajoutée à l'abolition apparente de l'actuelle limite d'âge de 75 ans, les sénateurs pourraient demeurer en fonction plus longtemps que ne le permet actuellement l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867*²¹. »

Le premier ministre de Terre-Neuve et du Labrador a écrit récemment au premier ministre Harper en envoyant copie de la lettre au président du Comité pour exprimer les préoccupations de son gouvernement concernant le projet de loi S-4. Il déclare que la disposition du projet de loi « prévoyant la renouvellement du mandat limiterait l'indépendance des nouveaux sénateurs en les rendant redevables au premier ministre et en les poussant à gagner sa faveur pour améliorer leurs chances de reconduction. Ce projet de loi amoindrirait donc l'indépendance du Sénat, son aptitude à servir de chambre de mûre réflexion et son efficacité à représenter les intérêts régionaux et provinciaux²². »

Au Royaume-Uni, les propositions visent nettement un mandat non renouvelable de 15 ans à la Chambre des lords. Lord Tyler, membre libéral démocrate de la Chambre des lords, a déclaré au Comité :

« Plus important encore, si nous devons bénéficier dans l'avenir d'indépendance par rapport aux partis, qu'il s'agisse de membres élus ou d'une forme de mise en candidature par les partis, nous voulons que les gens, lorsqu'ils arrivent à la Chambre haute, qu'elle soit appelée Sénat ou autre, se sentent aussi libres de toute influence ou pression de parti qu'ils peuvent l'être²³. »

Le Comité partage l'avis des nombreux témoins et des auteurs de mémoire qui craignent que la possibilité d'un renouvellement ne porte sérieusement atteinte à l'indépendance des sénateurs et, par conséquent, du Sénat dans son ensemble. Rares sont ceux qui soutiendraient que l'indépendance de la Cour suprême du Canada ne serait pas ébranlée si le mandat actuel de ses membres – qui exercent leur charge jusqu'à l'âge de 75 ans – était transformé en mandat de huit ans, renouvelable selon le bon vouloir du premier ministre en poste (dont les lois et les politiques sont souvent contestées devant la Cour). L'indépendance de la Chambre haute du Parlement n'a pas moins d'importance pour notre régime gouvernemental. Par conséquent, le Comité a amendé le projet de loi S-4 de façon à prévoir expressément que le mandat de 15 ans des nouveaux sénateurs n'est pas renouvelable.

III. Limite d'âge de 75 ans

La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait au départ la nomination à vie des sénateurs, considérée comme la meilleure garantie d'indépendance à l'égard du gouvernement, et les mêmes modalités existaient au sein de la magistrature. Cette disposition a été modifiée en 1965

²¹ Mémoire de Shawn Graham, premier ministre du Nouveau-Brunswick, 20 avril 2007, p. 7-8.

²² Lettre de Danny Williams, premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, 30 mai 2007, p. 1. [traduction]

²³ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 28 mars 2007, Fascicule n° 24:12.

pour fixer une limite d'âge, 75 ans; elle a été adoptée à la suite d'un changement semblable dans la magistrature canadienne.

Le projet de loi S-4 supprimerait cette limite d'âge, ce qui permettrait aux sénateurs nommés de rester en poste pour leur mandat de huit ans même après avoir atteint l'âge de 75 ans. Par exemple, le premier ministre pourrait décider de nommer sénateur quelqu'un de 73 ans, qui exercerait son mandat de huit ans en restant au Sénat jusqu'à 81 ans. Selon la proposition, le premier ministre pourrait nommer un nouveau sénateur de 75 ou 80 ans, voire plus âgé, parce qu'il n'y aurait plus d'âge maximal. (Le projet de loi conserve cependant la règle constitutionnelle voulant qu'un sénateur ait au moins 30 ans.)

Bien que peu de témoins aient abordé la question, ceux qui l'ont fait se sont presque tous opposés à la proposition. Par exemple, M. Andrew Heard a signalé que, depuis 1965 (année où la limite de 75 ans a été établie), près de 23 p. 100 des sénateurs sont décédés avant la fin de leur mandat. Il a poursuivi ainsi :

« Il faut donc se demander de façon plus générale comment le Sénat peut faire face à cette réalité, soit le fait qu'il est composé de personnes qui sont à un âge avancé. Ce n'est pas seulement le fait que le taux de mortalité des sénateurs est plus élevé que celui des députés. Pendant la même période, seulement 3 p. 100 des députés sont morts, en comparaison avec 23 p. 100 des sénateurs. C'est aussi le fait que cela a une incidence sur le travail du Sénat, car nombreux sont les sénateurs qui sont malades, qui doivent prendre des congés prolongés ou ne peuvent travailler à temps plein comme ils voudraient le faire. Supprimer la retraite obligatoire pourrait aggraver les problèmes que connaît déjà le Sénat en raison de l'âge avancé des sénateurs. Rien ne justifie que l'on abolisse la retraite obligatoire et l'abolition de la retraite obligatoire pourrait avoir des conséquences néfastes²⁴. »

D'autres témoins ont aussi recommandé de maintenir à 75 ans l'âge de la retraite obligatoire pour encourager une plus grande diversité d'opinions au Sénat.

Le Comité a été frappé par le contraste entre la proposition que renferme le projet de loi S-4 et les efforts actuels pour réformer la Chambre des lords au Royaume-Uni. Il a tenu deux audiences par téléconférence avec des témoins de Londres : la première avec des universitaires qui ont une connaissance approfondie de la Chambre des lords et la seconde avec trois membres de cette chambre. Meg Russell, proche observatrice de la Chambre des lords à titre de chercheuse (au University College London actuellement) et de consultante auprès du gouvernement britannique et de la Commission royale sur la réforme de la Chambre des lords en 1999, a déclaré au Comité :

« Notre situation est assez différente de la vôtre. Vous avez déjà abandonné le mandat à vie et avez établi l'âge de la retraite à 75 ans. Nous ne sommes pas allés

²⁴ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 21 mars 2007, Fascicule n° 23:44.

si loin. Pour nous, tout mandat qui n'est pas un mandat à vie représente une décision assez importante²⁵. »

Les lords qui ont témoigné se sont dits très favorables à l'établissement d'un âge limite pour la retraite. Lord Howe of Aberavon, un conservateur, a dit : « Il se peut que nous [la Chambre des lords] devions imposer un âge limite pour la retraite, car sinon nous aurons une chambre majoritairement composée d'ainés. Je suis convaincu qu'il nous faut une sorte de système de retraite²⁶. »

La baronne Deech, membre indépendant, a indiqué :

« Il est plus important de disposer d'un âge pour la retraite que d'une durée limite pour les mandats. Peu importe la durée du mandat, elle devrait être telle qu'on ne soit pas tenté d'utiliser le temps passé à la Chambre haute comme tremplin vers un poste lucratif en affaires, ou comme prélude à une élection à la Chambre basse. En d'autres mots, ce devrait être une période menant à la fin d'une carrière, sans que les gens ne soient trop âgés. Que l'âge de la retraite soit établi à 75 ans ou quelque chose du genre est une bonne idée — peut-être un âge de la retraite comparable à celui des juges. Si les juges demeurent sages jusqu'à l'âge de 70 ou 75 ans, alors je crois que les sénateurs le peuvent aussi²⁷. »

Les juges canadiens sont obligés de prendre leur retraite à 75 ans. La plupart des Canadiens arrêtent de travailler à 65 ans. À la lumière de l'analyse statistique de M. Heard, l'abolition de la limite d'âge actuelle risquerait de ramener le Sénat à la situation d'antan, où les sénateurs étaient nommés à vie.

Le Comité estime que l'abolition de la retraite obligatoire à 75 ans équivaldrait à un recul. Cette mesure pourrait devenir acceptable si la Constitution était modifiée de façon à établir un Sénat élu. Toutefois, le gouvernement actuel n'a pas fait de proposition en ce sens.

L'abolition de la limite d'âge de 75 ans aurait probablement un effet sur la nature et la qualité des travaux du Sénat et influencerait assurément sur l'attitude des Canadiens envers cette chambre. Si, comme le gouvernement l'a indiqué, un des objectifs du projet de loi est le renouvellement des idées et des points de vue au Sénat, le Comité n'est pas convaincu que l'abolition de la retraite obligatoire soit la meilleure façon d'y arriver. Il s'abstient d'émettre des hypothèses sur la raison pour laquelle le gouvernement propose cette mesure en maintenant l'âge minimal de 30 ans. Il n'y a pas d'âge minimal pour la Chambre des communes.

Le Comité est d'avis que la disposition adoptée en 1965 et fixant l'âge de la retraite à 75 ans pour les sénateurs, à l'exemple des juges, a eu pour effet d'améliorer le travail et la contribution du Sénat dans son ensemble. Aucun des témoignages entendus ne lui a fourni une

²⁵ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 22 mars 2007, Fascicule n° 23:105.

²⁶ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 28 mars 2007, Fascicule n° 24:12.

²⁷ *Id.*, 24:13.

raison probante de supprimer cette disposition, mais il a entendu des arguments de poids en faveur du maintien de la limite.

Par conséquent, le Comité a amendé le projet de loi S-4 de façon à conserver la disposition constitutionnelle exigeant que les sénateurs prennent leur retraite à 75 ans.

IV. Préoccupations relatives à la constitutionnalité du projet de loi S-4

Au cours du débat en deuxième lecture du projet de loi S-4, la principale préoccupation de nombreux sénateurs était de savoir si le Parlement a le pouvoir d'adopter cette modification constitutionnelle unilatéralement en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette question a été examinée par le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, qui a étudié l'objet du projet de loi S-4 dans le cadre de son examen des questions touchant la réforme du Sénat. Bien que le Comité ait conclu que des modifications pourraient être apportées à la durée du mandat des sénateurs en invoquant l'article 44, pour de nombreux sénateurs il subsistait d'importantes questions au sujet de la constitutionnalité du projet de loi. C'est là la principale raison du renvoi de la mesure législative au Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour qu'il procède à un examen plus approfondi. La constitutionnalité du projet de loi S-4 était donc la préoccupation première de nos audiences. Nous avons cherché à déterminer si le Parlement a le pouvoir d'adopter de sa propre initiative la modification constitutionnelle énoncée dans le projet de loi S-4 ou si, en vertu de la Constitution, la modification nécessite l'accord des provinces.

Formules de modification

La *Loi constitutionnelle de 1982* énonce quatre procédures par lesquelles des modifications constitutionnelles peuvent être adoptées. La procédure générale de modification de la Constitution du Canada est énoncée à l'article 38. Cette disposition permet les modifications qui sont autorisées par le Sénat et la Chambre des communes, et par les assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces (appelée formule de modification 7/50). Les articles 41, 43 et 44 présentent ensuite trois autres formules relatives à des modifications constitutionnelles particulières. L'article 41 énumère certaines modifications qui doivent obtenir le consentement unanime du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de toutes les provinces. L'article 43 traite de modifications qui s'appliquent à une ou à plusieurs provinces, mais non à toutes.

Le gouvernement est d'avis que le projet de loi S-4 pourrait être dûment adopté en vertu de l'article 44 qui prévoit ce qui suit :

44. Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

Comme il est mentionné ci-dessus, l'article 41 porte sur certaines modifications qui doivent faire l'unanimité, tandis que l'article 42 traite de modifications qui ne peuvent être apportées que selon la formule de modification 7/50 énoncée à l'article 38.

Le paragraphe 42(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* se lit comme suit :

42. (1) Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait conformément au paragraphe 38(1) :

- (a) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada;
- (b) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs;
- (c) le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir;
- (d) sous réserve de l'alinéa 41*d*), la Cour suprême du Canada;
- (e) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires;
- (f) par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces.

Contexte historique

Jusqu'en 1982, le principal document constitutionnel était l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, aujourd'hui appelée *Loi constitutionnelle de 1867*. Lorsque le Parlement britannique a adopté cette loi en 1867 (fait intéressant, elle a d'abord été adoptée par la Chambre des lords, puis par la Chambre des communes britannique), on n'a pas pensé à prévoir un mécanisme permettant de la modifier, sauf par l'adoption ultérieure d'une nouvelle loi du Parlement du Royaume-Uni²⁸. En conséquence, le Parlement britannique a dû à quelques reprises adopter des lois « de nature plutôt technique », par exemple l'*Acte concernant l'Orateur canadien (nomination d'un suppléant) 1895*, qui clarifiait le pouvoir du Parlement canadien de nommer un orateur suppléant au Sénat. Comme le chercheur James Ross Hurley l'a fait remarquer, « cet arrangement était plutôt boiteux²⁹ ».

En 1949, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* a été modifié afin de permettre au Parlement du Canada d'apporter de sa propre initiative certaines modifications à la Constitution. À cet égard, le paragraphe 91(1) prévoyait notamment ce qui suit :

91. [...], il est par la présente déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

- (1) La modification, de temps à autre, de la constitution du Canada, sauf en ce qui concerne les matières rentrant dans les catégories de sujets que la présente loi attribue exclusivement aux législatures des provinces, ou en ce qui concerne les

²⁸. *La modification de la Constitution du Canada*, James Ross Hurley (1996), p. 7. M. Hurley a décrit certaines exceptions mineures, qui n'ont aucun rapport avec la question qui nous occupe.

²⁹ *Id.*, p. 12.

droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province, ou à quelque catégorie de personnes en matière d'écoles, ou en ce qui regarde l'emploi de l'anglais ou du français, ou les prescriptions portant que le parlement du Canada tiendra au moins une session chaque année et que la durée de chaque chambre des communes sera limitée à cinq années, depuis le jour du rapport des brefs ordonnant l'élection de cette chambre; toutefois, le parlement du Canada peut prolonger la durée d'une chambre des communes en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, si cette prolongation n'est pas l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de ladite chambre.

Avant qu'il ne soit abrogé en 1982 et remplacé par l'article 44 susmentionné, le paragraphe 91(1) a été utilisé à cinq reprises, notamment en 1965 pour modifier la disposition qui prévoyait alors la nomination des sénateurs à vie en imposant la retraite à l'âge de 75 ans. La Cour suprême a décrit les cinq modifications prévues au paragraphe 91(1) comme des « questions fédérales »³⁰ ».

*Le Renvoi relatif à la Chambre haute*³¹

En 1978, le gouvernement canadien, alors dirigé par le très honorable Pierre Trudeau, a renvoyé une série de question à la Cour suprême du Canada afin qu'elle détermine si le Parlement du Canada pouvait adopter une loi en vertu du paragraphe 91(1) dans le but d'abolir le Sénat ou d'y apporter certaines réformes. L'une des questions visait à déterminer s'il ressortissait de la compétence législative du Parlement de promulguer des lois pour « changer le mandat des membres [du Sénat] ».

Dans son avis du 21 décembre 1979, connu comme le *Renvoi relatif à la Chambre haute*, la Cour suprême a porté une grande attention au contexte historique qui a donné lieu à la création du Sénat, citant abondamment les débats entourant la Confédération qui décrivent avec précision la raison d'être du Sénat, notamment la protection des intérêts des sections [aujourd'hui appelées régions] et des provinces. La Cour a mentionné le rôle que joue le Sénat pour assurer, pour reprendre les paroles de Sir John A. Macdonald, « un deuxième coup d'œil attentif à la loi ». Elle a déclaré : « En créant le Sénat de la manière prévue à l'Acte, il est évident qu'on voulait en faire un organisme tout à fait indépendant qui pourrait revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes. On y est arrivé en disposant que les membres du Sénat seraient nommés à vie³². »

La Cour a rejeté l'idée selon laquelle le paragraphe 91(1) permet d'abolir le Sénat, et elle a résumé sa réponse aux diverses questions précises sur la réforme du Sénat comme suit :

³⁰ *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54 (ci-après *Renvoi relatif à la Chambre haute*).

³¹ *Renvoi relatif à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54.

³² *Id.*

« [N]ous sommes d'avis que, bien que le par. 91(1) permette au Parlement d'apporter certains changements à la constitution actuelle du Sénat, il ne lui permet pas d'apporter des modifications qui porteraient atteinte aux **caractéristiques fondamentales ou essentielles** attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral. Le Parlement britannique a déterminé le caractère du Sénat d'après les propositions soumises par les trois provinces pour rencontrer les exigences du système fédéral proposé. C'est à ce Sénat, créé par l'Acte, que l'art. 91 a donné un rôle législatif. Nous sommes d'avis que **le Parlement du Canada ne peut en modifier unilatéralement le caractère fondamental** et le par. 91(1) ne l'y autorise pas.³³ » [gras ajouté]

Au sujet de la question de savoir si le Parlement peut modifier unilatéralement la durée du mandat des sénateurs en vertu du paragraphe 91(1), la Cour a déclaré :

« Actuellement, lorsqu'ils sont nommés, les sénateurs occupent leur charge jusqu'à l'âge de soixante-quinze ans. **À un certain point, la réduction de la durée des fonctions pourrait nuire au bon fonctionnement du Sénat qui assure, pour reprendre les paroles de Sir John A. Macdonald, [TRADUCTION] « un deuxième coup d'œil attentif à la loi »**. L'Acte prévoit une constitution semblable, en principe, à celle du Royaume Uni, où les membres de la Chambre des lords siègent à vie. L'imposition de la retraite obligatoire à l'âge de soixante-quinze ans n'a pas modifié le caractère essentiel du Sénat. **Cependant, pour répondre à cette question, il nous faudrait savoir quels changements on se propose d'apporter à la durée des fonctions**³⁴. » [gras ajouté]

Discussion

La décision concernant le *Renvoi relatif à la Chambre haute* a été rendue en 1979; la Constitution a été rapatriée en 1982, et le paragraphe 91(1) a été abrogé et que les formules de modification prévues aux articles 38, 41, 43 et 44 ont été promulguées à la même époque. Nous devons déterminer si le *Renvoi relatif à la Chambre haute* est toujours pertinent ou s'il a été remplacé par l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Autrement dit, l'article 44 visait-il à accorder au Parlement de nouveaux pouvoirs ou à reproduire, pour l'essentiel, l'ancien paragraphe 91(1)?

Le gouvernement actuel a présenté le projet de loi S-4 en soutenant que ces modifications qui, pour reprendre le discours de la Cour suprême, « porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral », et nécessiteraient donc le consentement des provinces, ont toutes été codifiées à l'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Autrement dit, si une modification proposée au Sénat n'est pas mentionnée à l'article 42, le Parlement peut l'adopter unilatéralement en vertu de l'article 44. Cette position a été présentée au Comité par Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation et planification parlementaire, Bureau du conseil privé, au nom du gouvernement :

³³ *Id.*

³⁴ *Id.*

« Le gouvernement estime que l'approche choisie — qui consiste à modifier l'article 29 de la Loi constitutionnelle de 1867 en se fondant sur l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982 —, est parfaitement valide sur le plan constitutionnel.

Le gouvernement estime que les éléments de la réforme du Sénat qui nécessitent l'application de la formule de modification générale — qu'on appelle la formule d'amendement 7/50 — sont clairement énoncés à l'article 42 de la loi de 1982 et qu'il s'agit, en vertu de l'alinéa 42b), des pouvoirs du Sénat et de la méthode de sélection des sénateurs et, en vertu de l'alinéa 42c), du nombre de sénateurs qui peuvent représenter une province de même que les conditions de résidence des sénateurs.

Comme la durée du mandat n'est pas un des éléments expressément prévus par l'article 42, le gouvernement estime que le Parlement a le pouvoir d'adopter le projet de loi S-4 en invoquant l'article 44³⁵. »

Cette position est renforcée par le préambule du projet de loi S-4, qui reprend les propos du *Renvoi relatif à la Chambre haute*, en précisant :

Attendu que le Parlement entend préserver les caractéristiques essentielles du Sénat, lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive au sein de la démocratie parlementaire canadienne.

Toutefois, Joseph Magnet, professeur de droit constitutionnel de l'Université d'Ottawa, nous a précisé très clairement ce qui suit :

« Dans une certaine mesure, ces attendus donnent une certaine idée de son objet. Ils font référence au principe démocratique. Ils tentent par ailleurs de fournir quelques indications — que je trouve personnellement bien utiles — du fait que le projet de loi S-4 reste dans les limites autorisées de l'ancien paragraphe 91(1). Autrement dit, les attendus indiquent qu'il s'agit de préserver les caractéristiques essentielles du Sénat en tant que lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive. Les attendus l'indiquent de façon spécifique. C'est une affirmation intéressante et utile, mais elle n'est pas prépondérante³⁶. »

La vaste majorité des témoignages que le Comité a entendus appuyaient l'affirmation selon laquelle le *Renvoi relatif à la Chambre haute* continue d'être une mesure pertinente et l'article 44 ne donne pas au Parlement plus de pouvoirs de modification que ne lui en accordait l'ancien paragraphe 91(1). Par exemple, M. Magnet a déclaré au Comité :

« L'objet même du projet de loi de rapatriement était de laisser les choses en l'état, sauf à rapatrier la Constitution en y ajoutant la Charte des droits et libertés ainsi

³⁵ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 21 mars 2007, Fascicule n° 23:9.

³⁶ *Id.*, 23:49.

qu'un mode de révision de la Constitution. Le rapatriement évitait spécifiquement d'étendre les pouvoirs du Parlement. L'article 31 de la Loi constitutionnelle de 1982 indique expressément l'intention du législateur : « La présente charte n'élargit pas les compétences législatives de quelque organisme ou autorité que ce soit » . Cette intention s'applique par hypothèse à l'article 44 qui, bien que ne figurant pas dans la charte, comporte des notes marginales indiquant clairement l'absence de tout changement.

Il en découle que la portée de l'article 44 n'est pas plus vaste que celle de l'ancien paragraphe 91(1). À mon avis, l'article 44 ne saurait justifier une mesure législative qui modifierait les caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat. Contrairement à certaines opinions formulées à l'intention des sénateurs, je considère que pour un tribunal qui verrait dans le projet de loi S-4 une première étape en direction d'une modification de ces caractéristiques fondamentales, ce projet de loi ne serait pas nécessairement conforme à l'article 44, qui ne confère au Parlement aucun pouvoir supplémentaire pour modifier les caractéristiques essentielles du Sénat, sauf sur les quatre sujets énoncés aux alinéas 42b) et c)³⁷. »

D'autres spécialistes de la Constitution sont arrivés à la même conclusion, notamment le professeur de droit constitutionnel John McEvoy, de l'Université du Nouveau-Brunswick, qui a étayé sa position par des extraits du compte rendu historique des délibérations tenues lors de l'examen de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il a fait état d'une motion présentée en 1981 par l'honorable Jake Epp dans le but précis d'exclure le Sénat de toute modification pouvant être apportée unilatéralement par le Parlement (ce qui deviendrait l'article 44). Pour expliquer son objectif, M. Epp avait déclaré :

« L'amendement rendrait impossible pour la seule Chambre, ou dans le cadre d'une simple initiative fédérale, de modifier le rôle ou les pouvoirs du Sénat. »

M. McEvoy a mentionné que M. Epp avait retiré cet amendement seulement après que le ministre de la Justice lui a assuré que l'amendement était inutile étant donné que le pouvoir fédéral de modification avait une portée restreinte et ne s'appliquait qu'à des questions internes comme une modification du quorum au Sénat. Il a déclaré :

« Le sens de ce fait historique tient au fait que l'intention déclarée, à l'époque où on étudiait le texte qui allait devenir la Loi constitutionnelle de 1982 — ou du moins, l'intention exprimée devant le Comité mixte spécial de la Constitution de 1981, coprésidé par le sénateur Joyal — était de maintenir le statu quo³⁸. »

M. Andrew Heard a fait ressortir un problème crucial du raisonnement actuel du gouvernement, à savoir que si une question n'est pas mentionnée aux articles 41 ou 42, le Parlement peut la modifier unilatéralement en vertu de l'article 44. M. Heard a témoigné devant le Comité spécial sur la réforme du Sénat. Dans son rapport, ce comité a déclaré que, selon

³⁷ *Id.*, 23:51-52.

³⁸ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 22 mars 2007, Fascicule n° 23:82.

M. Heard, l'article 44 permet au Parlement d'agir unilatéralement pour réduire la durée du mandat des sénateurs. Toutefois, lorsque M. Heard a comparu devant notre Comité, il nous a appris qu'il avait revu sa position depuis son précédent témoignage. Il a présenté un puissant argument.

M. Heard a fait remarquer que l'article 42 ne peut être une liste exhaustive des questions que le Parlement ne peut modifier unilatéralement puisqu'il y manque certaines questions essentielles. Par exemple, l'ancien paragraphe 91(1) prévoyait expressément que le pouvoir fédéral de modification ne pouvait servir à modifier l'obligation de tenir une élection au moins tous les cinq ans. Cette obligation n'est mentionnée nulle part dans les pouvoirs de modification énoncés dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. De même, le droit de voter lors d'une élection fédérale n'est traité dans aucune des formules de modification. On peut soutenir que ces deux questions sont des modifications « portant sur [...] la Chambre des communes » qui ne sont pas expressément mentionnées aux articles 41 ou 42 comme nécessitant le consentement des provinces. Et pourtant, il serait absurde d'avancer que le Parlement a le droit d'adopter une modification qui permettrait au gouvernement de rester au pouvoir pendant 10, 20 ou 30 ans sans tenir d'élection générale, ou encore de restreindre le droit de vote en ne le donnant, par exemple, qu'aux militants d'un parti au pouvoir. M. Heard a déclaré :

« Si on soutenait que l'article 44 ne renfermait que les exceptions prévues aux articles 41 et 42, eh bien, le Parlement pourrait abolir le mandat maximal de cinq ans. Il pourrait, en théorie peut-être, abolir le droit de vote et le droit de se présenter comme candidat. **La Cour suprême ne serait jamais d'accord et c'est précisément mon argument : la cour ne va pas interpréter plus largement les limites imposées dans cette interprétation littérale de l'article 44³⁹.** » [gras ajouté]

Henry Brown, c.r., de la société d'avocats Gowling, Lafleur et Henderson, et le professeur de droit constitutionnel Errol Mendes abondent dans le sens de M. Heard. Sa logique est puissante et nous a convaincus nous aussi.

La prochaine question est donc la suivante : le projet de loi S-4 est-il un exercice autorisé du pouvoir fédéral unilatéral prévu à l'article 44 dans les limites décrites par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*? Là encore, la grande majorité des témoignages de spécialistes que le Comité a entendus ont révélé d'importantes préoccupations sur le plan constitutionnel quant à savoir si le projet de loi peut dûment être adopté unilatéralement par le Parlement, sans que les provinces n'aient leur mot à dire.

Pour plusieurs spécialistes de la Constitution, la présentation du projet de loi du gouvernement C-43 à la Chambre des communes le 13 décembre 2006 est un facteur important. En effet, ce projet de loi prévoit la consultation des électeurs en ce qui touche leurs choix concernant la nomination de sénateurs représentant une province. Au moment où le Comité spécial sur la réforme du Sénat a examiné l'objet du projet de loi S-4, le premier ministre, le très honorable Stephen Harper a témoigné devant lui et déclaré que son gouvernement était

³⁹ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 21 mars 2007, Fascicule n° 23:76.

convaincu que « le Sénat devrait être élu⁴⁰ ». Il a également précisé l'intention de son gouvernement de « présenter à la Chambre [...] un projet de loi ayant pour objet d'instaurer un processus de sélection des sénateurs élus. Ce projet de loi sera une preuve supplémentaire du sérieux avec lequel le gouvernement envisage la question d'une réforme véritable du Sénat⁴¹. »

Aucun projet de loi à cet égard n'a été présenté au cours de l'étude du Comité spécial et n'a donc pu être étudié par celui-ci. Le projet de loi C-43 n'a été déposé à la Chambre des communes que près de deux mois après que le Comité sénatorial spécial eut terminé son étude sur l'objet du projet de loi S-4.

Le gouvernement est d'avis que les projets de loi S-4 et C-43 ne devraient pas être étudiés ensemble, mais plutôt individuellement. M. Matthew King, du Bureau du Conseil privé, nous a déclaré ce qui suit :

« Le gouvernement estime [que le projet de loi C-43] n'est pas lié au projet de loi S-4. Bien au contraire, il a affirmé sans équivoque que ces deux projets de loi ne sont pas liés entre eux et que chacun d'eux doit être évalué individuellement⁴². »

Nous comprenons que le gouvernement désire que nous étudions le projet de loi S-4 individuellement, indépendamment du projet de loi C-43. Toutefois, les témoignages des experts en droit constitutionnel ont indiqué clairement qu'un tribunal procéderait différemment en examinant attentivement toutes les initiatives liées à une réforme du Sénat.

M. Magnet, qui a bien fait savoir qu'il présentait simplement son meilleur avis impartial, s'est livré à une analyse minutieuse de la façon dont un tribunal qui serait saisi de cette question aborderait la constitutionnalité du projet de loi S-4. Il a déclaré :

« Tout d'abord, [le tribunal] appliquerait la méthode éprouvée de l'analyse constitutionnelle mentionnée dans de très nombreux arrêts de la Cour suprême du Canada. Il se demanderait quels sont l'objet, la substantifique moelle et les effets juridiques et pratiques de cet amendement⁴³. »

Pour répondre à cette question, M. Magnet a examiné un certain nombre de facteurs, notamment la teneur et le préambule du projet de loi S-4, l'historique des propositions de réforme du Sénat, et les déclarations du premier ministre Harper devant le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat. Il a ensuite mentionné ce qui suit :

« Il affirme ainsi que le projet de loi S-4 fait partie d'un ensemble à venir. Tout cela devrait amener le tribunal à considérer le projet de loi S-4 comme un élément d'une démarche globale ayant pour objet et substantifique moelle de modifier

⁴⁰ *Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat*, 7 septembre 2006, Fascicule n° 2:9.

⁴¹ *Id.*, 2:8.

⁴² *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 21 mars 2007, Fascicule n° 23:10.

⁴³ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 21 mars 2007, Fascicule n° 23:49.

progressivement la représentation régionale — tout d'abord en modifiant la durée du mandat; deuxièmement en imposant le processus électoral; et enfin, comme l'a dit le premier ministre Harper, en essayant de provoquer, probablement par le biais d'une modification constitutionnelle, un changement dans la représentation des provinces⁴⁴. »

M. Magnet a précisé au Comité que, selon lui, un tribunal jugerait que le projet de loi déborde le cadre des modifications permises par l'article 44. Il a déclaré : « À mon avis, l'article 44 ne saurait justifier une mesure législative qui modifierait les caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat. Contrairement à certaines opinions formulées à l'intention des sénateurs, je considère que pour un tribunal qui verrait dans le projet de loi S-4 une première étape en direction d'une modification de ces caractéristiques fondamentales, ce projet de loi ne serait pas nécessairement conforme à l'article 44⁴⁵. »

Il a terminé en disant :

« [J]'estime que le projet de loi S-4 risque de ne pas survivre à un contrôle quant à sa constitutionnalité. Je n'affirme pas qu'il n'y survivrait pas. Je dis simplement qu'il risque de ne pas y survivre, et je ne peux pas apporter davantage de précisions⁴⁶. »

Le témoignage de M. Magnet a convaincu Roger Gibbins, président et chef de la direction de la Canada West Foundation et défenseur de longue date de la réforme du Sénat au Canada. M. Gibbins a témoigné devant le Comité (comme il l'a fait devant le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat) pour défendre fermement le projet de loi S-4. Toutefois, après avoir écouté les propos de M. Magnet, M. Gibbins a déclaré ce qui suit au Comité :

« Je me remets à peine des déclarations de M. Magnet, parce qu'il a soulevé des doutes dans mon esprit au sujet de la constitutionnalité du projet de loi, doutes que je n'avais pas plus tôt aujourd'hui. Il a présenté des arguments convaincants : si la cour estime qu'il s'agit d'une première étape, elle rejettera la mesure. C'est du moins la conclusion que je vois.

Si ce message est bien compris et a du sens, et j'ai trouvé cela assez convaincant aujourd'hui, ce serait une bonne idée de renvoyer la question à la Cour suprême. Mais plus essentiel encore, c'est inviter la Cour suprême à mettre un terme au processus.

Je suis décontenancé. Je ne sais pas très bien quoi faire parce que j'ai toujours cru qu'une certaine réforme du Sénat était nécessaire pour renforcer les liens entre les Canadiens et leur Parlement national, et je crains les conséquences, si ce débat était ajourné sans qu'un autre gouvernement veuille y toucher avant une ou deux générations.

⁴⁴ *Id.*, 23:50.

⁴⁵ *Id.*, 23:52.

⁴⁶ *Ibid.*

Je suis déchiré. Je dois dire que les questions soulevées ce soir en ont soulevé aussi d'importantes dans mon esprit quant à la constitutionnalité de ce que nous faisons et même si cela me chagrine, je trouve ces arguments assez convaincants⁴⁷. »

M. Errol Mendes, qui enseigne lui aussi le droit constitutionnel, est d'accord avec le professeur Magnet :

« Il est généralement reconnu que le projet de loi n'est que le précurseur d'une entreprise beaucoup plus vaste visant à inscrire les nominations au Sénat dans le cadre d'une élection fédérale consultative. **À mon avis, si deux textes de loi ou les deux tentatives sont ainsi reliés, ce serait profondément inconstitutionnel.**

Il me semble que cela représente une tentative de faire indirectement ce qu'il n'est pas possible de faire directement sans les instructions claires de l'article 42 et de la formule générale d'amendements. N'oublions pas en effet que la Cour suprême, dans le célèbre *Renvoi relatif au rapatriement de la Constitution*, avisait en 1981 le premier ministre Trudeau qu'il agirait en contravention des conventions constitutionnelles s'il rapatriait la Constitution sans le consentement substantiel des provinces. Il a donc renoncé, la Cour suprême du Canada a fait obstacle à cette tentative, et le reste est passé à l'histoire.

Dans l'élaboration d'un cadre d'élections fédérales consultatives des sénateurs, nous risquons d'avoir affaire à une tentative encore plus grave dans le droit fil du projet de loi S-4. Il s'agirait en effet de faire indirectement ce qu'il serait impossible de faire directement, aussi bien en vertu des conventions constitutionnelles que dans le cadre des lois constitutionnelles de 1867 et de 1982, et cela sans la participation ni le consentement des provinces.

En conclusion, les arguments que je vous ai livrés sont autant de raisons sérieuses qui justifient amplement le retrait du projet de loi S-4 jusqu'à ce qu'une étude sérieuse ait pu être réalisée afin de mieux comprendre les enjeux véritables de cette curieuse tentative faite à l'emporte-pièce pour réformer le Sénat afin de rendre celui-ci conciliable avec les principes d'une démocratie moderne⁴⁸. » [gras ajouté]

Les gouvernements provinciaux sont également d'avis qu'il faut étudier les deux projets de loi séparément. Voici ce qu'écrit l'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique de l'Ontario :

« Je partage l'avis des experts en matière juridique et constitutionnelle qui ont témoigné devant le Comité et selon lesquels les projets de loi C-43 et S-4 devraient être examinés conjointement et non séparément. Le projet de loi S-4 et le projet de loi C-43 sont intimement liés. Sans limites quant au mandat, il ne fait aucun doute

⁴⁷ *Id.*, 23:56-57.

⁴⁸ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 29 mars 2007, Fascicule n° 24:63.

que les sénateurs seraient élus à vie; sans élections, le pouvoir de nomination du premier ministre serait excessif. Conjointement, les changements inévitables occasionnés par ces deux lois modifieraient en profondeur le fonctionnement du Parlement en modifiant le caractère essentiel du Sénat. Pourtant, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi sans avoir consulté valablement et au préalable les provinces ou sans avoir obtenu leur consentement⁴⁹. »

Le gouvernement du Québec a récemment écrit au Comité et nous a déclaré qu'avec le dépôt du projet de loi C-43,

« Les intentions fédérales sont donc maintenant connues. Le projet de loi S-4 ne peut plus être pris isolément. Il doit désormais être évalué à la lumière du projet de loi C-43, car son effet est différent selon que le mode actuel de sélection des sénateurs demeure ou est transformé.

Si l'on faisait abstraction du projet de loi C-43, le mandat fixe d'une durée de huit ans devrait être non renouvelable, et ce, pour des raisons d'indépendance. Par contre, dans l'hypothèse d'un Sénat qui se transformerait en chambre composée d'élus, comme l'envisage le projet de loi C-43, le caractère renouvelable du mandat devient un mécanisme important d'imputabilité.

Le fait que le projet de loi S-4 ne s'oppose pas à ce que le mandat de huit ans soit renouvelable exprime un lien organique entre ce projet de loi et le projet de loi C-43. Les deux projets de loi se révèlent ainsi deux composantes d'une même démarche législative fédérale dont l'objectif global est de « créer un Sénat élu », pour reprendre l'expression du premier ministre Harper. Les appréhensions que le gouvernement du Québec exprimait en septembre 2006 à l'égard des intentions fédérales se sont trouvées confirmées avec l'ajout du projet de loi C-43.

Ce contexte amène le gouvernement du Québec à reconsidérer son appui au projet de loi S-4 en raison du fait que celui-ci ne peut plus être considéré comme une mesure limitée. Cette mesure s'inscrit désormais dans une démarche plus large révélée par le projet de loi C-43⁵⁰. » [gras ajouté]

Le gouvernement du Québec s'interroge également sur la relation entre les projets de réforme du Sénat et le projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (représentation démocratique), que le gouvernement fédéral a déposé aux Communes le 11 mai 2007. Voici ce qu'il écrit :

⁴⁹ Lettre de M. Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique, gouvernement de l'Ontario, 30 mai 2007.

⁵⁰ Mémoire de Benoît Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, gouvernement du Québec, 31 mai 2007, p. 4-5.

« Bien que le Sénat du Canada n'ait pas été en mesure de rencontrer pleinement les objectifs qui étaient sous-jacents à sa création, il n'en reste pas moins qu'il fait partie intégrante du compromis qui a donné naissance au Canada en 1867, et qu'il est intimement lié à l'équilibre fédératif en général, et à l'équilibre des forces en présence au Parlement du Canada en particulier.

Même en ce qui concerne la composition de la Chambre des communes, le contexte fédératif a une influence. En effet, la proportionnalité ne s'y résume pas à une stricte réalité mathématique. Elle doit être le résultat d'un arbitrage subtil entre plusieurs facteurs, dont la nécessité pour les Québécoises et les Québécois, en tant que nation, de conserver une place effective au sein des institutions fédérales afin de faire utilement entendre leur voix dans la gouvernance de notre pays.

Le projet de loi C-56, prévoyant une diminution du poids du Québec à la Chambre des communes, est, dans ce contexte, une autre source importante d'inquiétude à l'égard des initiatives fédérales actuelles dans le champ institutionnel. C'est un projet de loi dont l'Assemblée nationale du Québec a également demandé le retrait dans sa résolution unanime du 16 mai 2007.

Les objectifs législatifs fédéraux concernant le Sénat sont par ailleurs de nature à faire naître des demandes concernant la répartition des sièges au Sénat, question où, du point de vue du gouvernement du Québec et comme il l'a souligné devant le Comité sénatorial spécial, les intérêts en jeu ont des racines profondes qui touchent à la dualité canadienne et aux origines mêmes de la fédération.

Il faut garder constamment à l'esprit que l'équilibre global de la représentation au sein du Parlement fédéral a constitué un enjeu crucial pour le Québec en 1867 et continue d'en être un pour le Québec d'aujourd'hui⁵¹. »

M. Alan Cairns nous a recommandé de voir dans le projet de loi S-4 la première seulement de trois étapes vers la réforme du Sénat : durée du mandat, élections consultatives et nouvelle répartition des sièges. Il a dit :

« Cela force les sénateurs à prendre une décision très compliquée. Ils doivent déterminer, entre autres, si l'étape un est une position de repli acceptable advenant l'échec de la deuxième étape devant l'une ou l'autre des deux Chambres. C'est paradoxal, car il est intellectuellement possible d'appuyer la première étape à titre d'entrée en matière pour passer à la deuxième, mais de s'y opposer dans un contexte où le processus s'arrête là.

Le problème, c'est que les sénateurs ne peuvent simultanément s'opposer à la première étape appliquée seule et l'appuyer parce qu'ils aiment la première et la

⁵¹ Id., p. 8-9.

deuxième étapes lorsqu'elles sont liées. L'étape deux, manifestement, change le rôle du premier ministre et la nature de ceux qui sont élus.

Dans son rapport, le comité précédent avançait que le projet de loi S-4 n'est pas à ce point lié au projet législatif relatif aux élections consultatives qu'on ne pourrait envisager sa mise en œuvre de façon isolée. Toutefois, dans le cadre des travaux du comité précédent, de nombreux témoins ont déclaré très clairement qu'il serait inacceptable de mettre de l'avant le projet de loi S-4 sans établir un processus électoral consultatif.

Au moment de nous prononcer sur la première étape, nous devons déterminer si, advenant l'échec de la deuxième étape, elle constitue tout de même une amélioration du système. J'avancerais que **cette étape, si elle n'est pas accompagnée d'une version quelconque de la deuxième étape, aura des conséquences négatives, car elle accroîtrait tout simplement le pouvoir du premier ministre dans le cadre du processus de nomination**, grâce au contrôle que lui conférerait le roulement rapide découlant de mandats successifs de huit ans⁵². » [gras ajouté]

Toutefois, même si on considère en lui-même le projet de loi S-4, comme le souhaite le gouvernement, certains de ses éléments semblent outrepasser la compétence du Parlement en vertu de l'article 44 et nécessiter la mise à contribution des provinces. Le professeur de droit constitutionnel John McEvoy, par exemple, a déclaré ce qui suit :

« La décision de modifier la durée du mandat des sénateurs pour la limiter à huit ans, de permettre ou non un deuxième mandat, est d'une importance telle qu'elle est davantage qu'un enjeu intéressant le seul Parlement fédéral. Il ne s'agit pas d'une modification interne du Sénat; il s'agit d'un changement de structure qui devrait exiger, dans une certaine mesure, le consentement des provinces. Les démarches historiques structurelles d'interprétation constitutionnelle appuient cette conclusion. C'est un changement qu'il faudrait envisager en même temps que la réforme du mode de sélection⁵³. »

M. McEvoy a aussi dit clairement qu'à son avis, les modifications proposées au projet de loi S-4 auraient une incidence sur le rôle du Sénat comme organe de représentation régionale, ce rôle faisant partie intégrante de ses fonctions en tant qu'organisme de révision et d'enquête :

« La représentation régionale, le rôle d'enquête et le rôle de révision sont les trois parties symbiotiques du rôle du Sénat. Le représentant régional doit défendre les points de vue de la région qu'il représente non seulement dans un rôle, mais dans tous ses rôles. La voix du Sénat est très importante, et je ne suis pas d'accord avec l'hypothèse selon laquelle on devrait diviser le rôle du Sénat en ces trois rôles distincts. Il s'agit de rôles symbiotiques⁵⁴. »

⁵² *Id.*, 28 mars 2007, Fascicule n° 24:36-37.

⁵³ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 22 mars 2007, Fascicule n° 23:85-86.

⁵⁴ *Id.*, 23:93.

Selon M. Don Desserud, de l'Université du Nouveau-Brunswick :

« Je veux soulever deux points simples. Premièrement, je crois que c'est l'article 42, et non l'article 44, qui s'applique à l'amendement en question. Deuxièmement, je pense que les amendements antérieurs, qui ont modifié la durée du mandat des sénateurs en imposant la retraite obligatoire à 75 ans, ne sont pas directement comparables à l'amendement en question [...]

L'article 42 précise que la procédure normale de modification — la règle de sept provinces et 50 p. 100 de la population — s'applique aux amendements touchant les pouvoirs et le mode de nomination des sénateurs. L'article ne parle pas d'amendements qui modifient radicalement les pouvoirs ou d'amendements qui augmentent ces pouvoirs; ils parlent d'amendements touchant ces pouvoirs.

[...] Je ne vois pas comment on pourrait envisager la modification de la durée du mandat des sénateurs pour créer des mandats fixes de huit ans comme autre chose qu'une modification des pouvoirs du Sénat⁵⁵. »

M. David E. Smith, de l'Institut de politiques d'intérêt public de la Saskatchewan, qui a beaucoup écrit sur le Sénat du Canada, nous a déclaré ce qui suit :

« Le 20 septembre 2006, je me suis présenté devant le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat afin de discuter du projet de loi S-4, qui porte sur la durée du mandat des sénateurs. Dans ces observations, j'ai déclaré que, à mon avis, le caractère fondamental du Sénat du Canada, qui se dégage des critères de nomination établis en 1864, l'âge et les exigences de propriété, l'inamovibilité viagère, à l'origine, de même que le nombre fixe de sénateurs, comme le formule le renvoi de 1980 relatif au Sénat de la Cour suprême du Canada, est l'indépendance. Toute proposition en vue de modifier le Sénat qui aurait pour effet de compromettre l'indépendance de celui-ci et qui, parallèlement, ne satisferait pas à certaines normes d'approbation provinciale pour la modification de la Constitution — un ensemble de circonstances qui rappellent celles qui ont mené au renvoi de 1980 — ébranlerait, selon moi, la principale caractéristique de la Chambre haute du Parlement.

Le gouvernement soutient que la modification proposée de passer à un terme fixe de huit ans pour les sénateurs, au lieu de la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans, pourrait être mise en place par le Parlement, agissant seul, sous le régime de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982. Les honorables sénateurs ont entendu des témoignages contradictoires des spécialistes de la Constitution à l'égard de la justesse de cette position. **Mon opinion est qu'un mandat fixe pour les sénateurs — renouvelable ou non, qu'ils soient élus ou nommés — remet en question le principe d'indépendance que les Pères de la Confédération ont tenté d'enraciner dans la**

⁵⁵ *Id.*, 23:87.

structure du Sénat et que la Cour suprême du Canada a réitéré en 1980⁵⁶. »
[gras ajouté]

M^{me} Jennifer Smith, chef du Département de science politique à l'Université Dalhousie, n'a pas mâché ses mots pour décrire l'impact éventuel du projet de loi S-4 :

« Je ne suis pas certaine que le Parlement du Canada puisse procéder à cette modification tout en respectant l'article 44 de la Constitution. Je dis cela tout simplement parce que je peux imaginer l'argument qu'on pourrait donner pour affirmer que cette modification est anticonstitutionnelle. Je peux imaginer l'argument qu'on pourrait formuler devant un tribunal, et je peux entrevoir comment ce tribunal pourrait conclure qu'un mandat renouvelable d'une durée de huit ans aurait des répercussions suffisantes sur le fonctionnement du Sénat pour toucher ses pouvoirs, et qu'on modifie donc arbitrairement ce qui, après tout, est une institution fondamentale de la Confédération. C'est comme couper l'herbe sous le pied des Canadiens. Cela pose problème⁵⁷. » [gras ajouté]

Et, de fait, cette question préoccupe grandement certains gouvernements provinciaux. Plusieurs de ceux qui nous ont écrit se sont dits en désaccord avec la tentative unilatérale de réformer le Sénat de la part du gouvernement actuel.

Le 20 avril 2007, le premier ministre du Nouveau-Brunswick, Shawn Graham, a écrit ceci au Comité :

« Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a examiné attentivement la modification proposée [le projet de loi S-4] et ne peut pas l'appuyer dans sa forme actuelle. **Le gouvernement du Nouveau-Brunswick n'accepte pas les conclusions du Comité [spécial sur la réforme du Sénat] voulant que le gouvernement du Canada ait le pouvoir constitutionnel de procéder unilatéralement au changement proposé de la durée du mandat des sénateurs. Notre étude de la jurisprudence sur la question, formulée dans l'énoncé de principe ci-annexé, appuie l'idée que les provinces doivent accorder leur consentement à tout changement touchant la représentation au Sénat.**

En l'absence d'autres changements importants au Sénat, le fait de limiter à huit ans la durée du mandat des sénateurs a plus de chances de réduire l'efficacité de ce moyen d'expression des intérêts régionaux et sectoriels au Parlement que de l'améliorer. L'absence de tout détail concernant le choix des sénateurs et la possibilité de renouveler (ou non) leur mandat est un autre sujet de préoccupation.

L'ingéniosité de la Constitution canadienne consiste dans l'équilibre bien pensé qui a été établi entre les régions plus ou moins peuplées du pays ainsi qu'entre

⁵⁶ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 25 avril 2007, Fascicule n° 25:32-33.

⁵⁷ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 28 mars 2007, Fascicule n° 24:41.

les droits de la majorité et la protection des minorités. Bien qu'un mandat limité à huit ans puisse être approprié dans le contexte d'une réforme générale du Sénat, le gouvernement du Canada, en abordant la réforme du Sénat de façon fragmentaire et unilatérale, risque d'obtenir des résultats très insatisfaisants et de provoquer des divisions⁵⁸. » [gras ajouté]

Le gouvernement de l'Ontario partage les préoccupations du premier ministre Graham. Dans la lettre qu'elle a adressée récemment au Comité, l'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique de l'Ontario, fait siennes les préoccupations constitutionnelles et autres qu'exprime le premier ministre Graham dans sa lettre.⁵⁹

La ministre Bountrogianni a témoigné devant le Comité spécial sur la réforme du Sénat. Après avoir précisé que la réforme du Sénat n'était pas une priorité pour le gouvernement de l'Ontario, elle a déclaré ceci :

« Quand on créa le Sénat à l'époque de la Confédération, ce fut d'après des principes de nomination des sénateurs, de mandat à vie et d'égalité régionale, non pas suivant la représentation selon la population. **Il est clair que toute modification d'un de ces principes constituerait un important changement par rapport au rôle visé du Sénat — celui d'une chambre de réflexion —, nécessiterait une discussion nationale de grande envergure et l'assentiment du public canadien⁶⁰.** » [gras ajouté]

Dans sa lettre récente au Comité, la ministre Bountrogianni réitère les réserves de son gouvernement concernant la nature unilatérale des projets de réforme du Sénat du gouvernement fédéral : « Je crois qu'il serait approprié en vertu de notre système fédéral constitutionnel que la décision d'apporter des changements importants aux institutions fédérales soit entérinée par les deux partenaires, soit le gouvernement fédéral et les provinces. Tous les premiers ministres, dans un communiqué daté du 28 juillet 2006 étaient d'accord sur ce point : "Le Conseil de la fédération doit prendre part à toute discussion concernant des changements aux caractéristiques les plus importantes de grandes institutions canadiennes telles que le Sénat et la Cour suprême du Canada"⁶¹. »

En ce qui concerne le projet de loi S-4, la ministre Bountrogianni écrit :

« Pour ce qui est des réformes proposées dans le projet de loi S-4, le gouvernement de l'Ontario appuie en règle générale les préoccupations d'ordre constitutionnel et autres soulevées par le premier ministre Graham dans sa lettre du 20 avril 2007 adressée à votre comité. Une réforme du Sénat fragmentaire et unilatérale est [traduction] « susceptible d'entraîner un résultat très insatisfaisant et fractionnel ». Je remarque que des

⁵⁸ Lettre de Shawn Graham, premier ministre du Nouveau-Brunswick, 20 avril 2007.

⁵⁹ Lettre de Mme Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique, gouvernement de l'Ontario, 30 mai 2007.

⁶⁰ *Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat*, 21 septembre 2006, 5:50.

⁶¹ Lettre de Mme Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique, gouvernement de l'Ontario, 30 mai 2007.

préoccupations semblables concernant l'approche progressive en matière de réforme ont été soulevées par les gouvernements de la Saskatchewan et de Terre-Neuve et Labrador.

Le projet de loi S-4, en soi, modifierait de façon radicale le véritable fonctionnement du Sénat, ce qui porterait atteinte au rôle traditionnel qu'il occupe en tant que chambre indépendante de second examen objectif. Le projet de loi est muet sur la question des renouvellements de mandat, ce qui signifie que les sénateurs pourraient devenir inutilement redevables au premier ministre s'ils sollicitent un nouveau mandat. Ils peuvent être prédisposés à se plaire aux volontés du premier ministre, qui, à la fin de deux mandats, pourrait avoir rempli le sénat de membres de son propre parti.

Le nouveau pouvoir de nommer chaque membre du Sénat en vue d'un mandat de huit ans qui incomberait au premier ministre élargirait grandement son pouvoir de nomination et porterait atteinte au fonctionnement indépendant de la Chambre haute. Il en découlerait une institution partisane avec des pouvoirs quasi-égaux à ceux de la Chambre des communes et une institution qui serait susceptible d'exercer ces pouvoirs dans le but de plaire à un gouvernement ou d'entraver son action, créant ainsi une situation embarrassante.

En outre, le gouvernement de l'Ontario s'est dit préoccupé par le fait que le gouvernement fédéral a également déposé le projet de loi C-43, *Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs*. Le projet de loi C-43 établit un nouveau processus de sélection des sénateurs qui s'apparente à ce qu'il est convenu d'appeler des élections « consultatives ». Le premier ministre lui-même n'a pas hésité à relier ces deux lois comme faisant partie de la réforme plus large du Sénat qu'il propose. Je partage l'avis des experts en matière juridique et constitutionnelle qui ont témoigné devant le comité et selon lesquels les projets de loi C-43 et S-4 devraient être examinés conjointement et non séparément.

Le projet de loi S-4 et le projet de loi C-43 sont intimement liés. Sans limites quant au mandat, il ne fait aucun doute que les sénateurs seraient élus à vie; sans élections, le pouvoir de nomination du premier ministre serait excessif. Conjointement, les changements inévitables occasionnés par ces deux lois modifieraient en profondeur le fonctionnement du Parlement en modifiant le caractère essentiel du Sénat. Pourtant, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi sans avoir consulté valablement et au préalable les provinces ou sans avoir obtenu leur consentement.

Le gouvernement de l'Ontario s'inquiète au sujet de la constitutionnalité des projets de loi S-4 et C-43 et fait remarquer que des questions graves ont été soulevées sur ce point par de nombreux universitaires et politologues tant devant le Comité que le Comité spécial⁶². »

Dans une lettre qu'il a fait parvenir au premier ministre du Canada, le premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, Danny Williams, c.r., indique que son gouvernement considère que

⁶² *Ibid.*

les projets de loi S-4 et C-43 sont des « tentatives pour remanier la Constitution du Canada afin de modifier considérablement les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs au sens de l'alinéa 42(1)b) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ces modifications ne peuvent être apportées unilatéralement par le Parlement grâce à la simple adoption de lois; elles nécessitent l'autorisation d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces⁶³. » Il écrit :

« Les choix que nous faisons au sujet de nos institutions nationales sont des choix fondamentaux quant à la façon dont le gouvernement souverain représente la société canadienne. Il ne faut pas faire ces choix à la légère. En effet, ils auront des effets à long terme sur la façon dont notre société est gouvernée et sur le fonctionnement de la fédération. Toute modification devrait être étudiée en profondeur par les deux ordres constitutionnels de gouvernement dans le cadre d'un débat public national. L'actuelle approche fragmentaire et unilatérale n'est pas suffisante. Il y a tout lieu de croire que s'ils sont adoptés, les projets de loi S-4 et C-43 auront de nombreuses conséquences négatives et non voulues. En outre, ils ne portent que sur certains aspects du Sénat qui pourraient faire l'objet d'une réforme. Je crois comprendre que vous avez adopté cette approche parce que les conditions pour modifier la Constitution sont si sévères. Elles sont pourtant ainsi à dessein; les constitutions sont les règles de base de notre démocratie et elles devraient être difficiles à modifier. Les modifications constitutionnelles ne devraient être apportées qu'après un examen attentif et minutieux.

La modification d'une institution nationale essentielle comme le Sénat devrait comporter une consultation de gouvernement à gouvernement. Vous vous rappellerez que c'est là la position adoptée par tous les premiers ministres lors de la réunion du Conseil de la fédération tenu à St. John's en juillet dernier. Cependant, rien n'indique que des consultations de gouvernement à gouvernement ont été prévues et aucune tentative n'a été faite pour obtenir l'appui des assemblées législatives provinciales pour les réformes proposées.

Compte tenu des préoccupations susmentionnées, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador demande à votre gouvernement de retirer les projets de loi S-4 et C-43. Nous préfererions que vous ne repreniez pas votre projet de réforme du Sénat, mais si décidiez d'aller de l'avant, vous devriez présenter un ensemble complet de réformes, établi à la suite de consultations de gouvernement à gouvernement et fondé sur la formule générale de modification de la Constitution prévue au paragraphe 38(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁶⁴. »

Dans une lettre envoyée récemment au Comité, le premier ministre du Nunavut, Paul Okalik, mentionne que son gouvernement croit que la réforme du Sénat, y compris le mandat proposé de huit ans, devrait s'effectuer dans le cadre d'une démarche unique et exhaustive faisant intervenir les provinces et les territoires. Il écrit ce qui suit :

⁶³ Lettre de Danny Williams, c.r., premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, 30 mai 2007. [traduction]

⁶⁴ *Ibid.*

« Il est indispensable, selon moi, que les provinces et les territoires participent à tout projet de réforme constitutionnelle, en particulier la réforme du Sénat.

Le gouvernement du Nunavut estime que plusieurs questions doivent être étudiées en ce qui a trait à la réforme du Sénat. Il souhaite faire des représentations et collaborer avec le gouvernement du Canada et avec les provinces et les territoires afin de faire du Sénat une institution plus efficace et représentative. Il convient notamment d'accorder de l'importance à la représentation des résidants du nord au Sénat.

La meilleure façon de procéder, entre autres pour limiter à huit ans la durée du mandat des sénateurs, serait de réformer en profondeur l'institution conformément à la Constitution⁶⁵. »

Le gouvernement du Québec a été clair dans son évaluation de l'incidence des réformes proposées au Sénat par l'actuel gouvernement fédéral. Le ministre Pelletier (expert reconnu en droit constitutionnel) écrit : « Cette transformation du Sénat soulève des enjeux fondamentaux pour le Québec et la fédération canadienne en général. [...] Les projets de loi fédéraux sur le Sénat ne représentent pas un changement limité⁶⁶. » Il ajoute plus loin : « Le Sénat s'inscrit en somme dans un environnement constitutionnel complexe et cohérent faisant intervenir des considérations ayant trait au pacte fédératif et à l'équilibre des relations intergouvernementales⁶⁷. »

Le gouvernement québécois n'a pas mâché ses mots pour présenter ses vues sur la voie à suivre en ce qui a trait au projet de loi S-4 :

« Somme toute, le gouvernement du Québec estime que la démarche législative fédérale que constituent les projets de loi S-4 et C-43, est susceptible de modifier la nature et la vocation du Sénat, le tout en dérogation au pacte originel de 1867.

De telles modifications échappent aux pouvoirs unilatéraux du Parlement du Canada. Elles relèvent plutôt d'un mécanisme coordonné de modification constitutionnelle, lequel requiert la participation des provinces et leur consentement.

La règle bien connue en droit, voulant que l'on ne puisse faire indirectement ce que l'on ne peut faire directement, s'applique intégralement en ce qui touche au processus de modification qui est ici en cause avec les projets de loi S-4 et C-43.

Le gouvernement du Québec ne s'oppose pas à une modernisation du Sénat. Mais si l'on cherche à modifier les caractéristiques essentielles de cette institution, la seule avenue est l'engagement d'un processus constitutionnel coordonné sur le plan

⁶⁵ Lettre de Paul Okalik, premier ministre du Nunavut, 18 mai 2007.

⁶⁶ Mémoire de Benoît Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, gouvernement du Québec, 31 mai 2007, p. 6.

⁶⁷ *Id.*, p. 8.

fédéral-provincial qui associe pleinement les acteurs constitutionnels, dont le Québec, à l'exercice du pouvoir constituant.

Le gouvernement du Québec, avec l'appui unanime de l'Assemblée nationale, demande donc le retrait du projet de loi C-43. **Il demande aussi la suspension des travaux sur le projet de loi S-4 tant et aussi longtemps que le gouvernement fédéral projette de transformer unilatéralement la nature et la vocation du Sénat⁶⁸.** » [gras ajouté])

Le seul gouvernement provincial qui manifeste publiquement son appui au projet de loi S-4 est celui de l'Alberta. Le gouvernement de la Saskatchewan reconnaît avoir obtenu un avis juridique selon lequel le projet de loi S-4 pourrait être adopté conformément à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, mais il a déclaré à plusieurs reprises qu'il n'est pas favorable à une réforme progressive du Sénat et qu'il « n'appuie pas le projet de loi S-4⁶⁹ ».

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a écrit au Comité pour lui signaler que : la réforme du Sénat et de la Constitution n'est pas une priorité pour lui; la province est plus favorable à l'abolition du Sénat qu'à sa réforme; si le Sénat n'était pas aboli, « des modifications importantes seraient requises pour [en] faire un organe réellement efficace qui pourrait enrichir le système parlementaire fédéral et être équitablement représentatif du rôle qu'occupe la Colombie-Britannique au sein de la fédération⁷⁰ ».

Pour résumer, les gouvernements des deux plus grandes provinces, des deux plus petites provinces et d'un territoire du Canada ont présenté au Comité leurs observations défavorables au sujet de la réforme unilatérale du Sénat prévue dans le projet de loi S-4. Ensemble, ces gouvernements représentent beaucoup plus de la moitié de la population canadienne, et trois des quatre régions décrites dans la Constitution. Une seule province a donné son appui au projet de loi; les autres ont manifesté, dans le meilleur des cas, de l'ambivalence, mais plus généralement, leur opposition à l'approche progressive proposée.

Comme l'a rappelé la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*, l'un des rôles essentiels, voire d'importance capitale, du Sénat du Canada consiste à protéger et à défendre les intérêts régionaux et provinciaux contre les combinaisons de majorités à la Chambre des communes. Sir John A. Macdonald avait déclaré ce qui suit lors des débats sur la Confédération à la Conférence de Québec, et la Cour suprême a repris ses propos :

« À la chambre haute sera confié le soin de protéger les intérêts de section [maintenant appelés intérêts régionaux]; il en résulte que les trois grandes divisions seront également représentées pour défendre leurs propres intérêts contre toutes combinaisons de majorités dans l'Assemblée⁷¹. »

⁶⁸ *Id.*, p. 12.

⁶⁹ Lettre de Harry Van Mulligan, ministre des Relations gouvernementales de la Saskatchewan, 29 mai 2007. Voir également ses correspondances précédentes du 21 mars 2007 et du 22 septembre 2006.

⁷⁰ Lettre de John van Dongen, ministre d'État aux Relations intergouvernementales de la Colombie-Britannique, 30 mai 2007.

⁷¹ *Renvoi relatif à la Chambre haute*, p. 67.

Nous croyons qu'il faut accorder énormément de poids aux préoccupations exprimées par ces gouvernements. Si nous ne représentons pas maintenant les intérêts de nos régions et provinces, au moment où l'institution établie pour les défendre est elle-même en jeu, alors nous donnons raison aux critiques qui mettent en doute que nous soyons encore utiles au sein de la démocratie parlementaire canadienne.

Conclusion

L'immense majorité des témoignages que le Comité a entendus convergent vers la conclusion que la démarche proposée par l'actuel gouvernement fédéral, qui consiste à adopter le projet de loi S-4 conformément aux pouvoirs définis à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, soulève d'importantes préoccupations sur le plan constitutionnel. Des experts en droit constitutionnel canadien ont souligné que cela ne pouvait se faire en vertu d'une modification unilatérale du fédéral et que le consentement des provinces était nécessaire. Et, de fait, plusieurs gouvernements provinciaux ont écrit pour affirmer que cette question ne relève pas d'une mesure fédérale unilatérale, mais plutôt d'une modification constitutionnelle à laquelle ils doivent être partie.

En tant que membres d'un comité législatif du Sénat, un organe de révision, nous croyons que notre devoir au sein de la structure parlementaire canadienne consiste à modifier au mieux de notre capacité les projets de loi dont nous sommes saisis. Dans cet esprit, nous avons modifié le projet de loi S-4 afin de rectifier les éléments qui, selon nous, le rendraient nettement inconstitutionnel. Nous savons toutefois que de graves préoccupations subsistent quant à la compétence législative du Parlement relative au projet de loi, même dans sa forme modifiée. En outre, en modifiant les dispositions particulières du projet de loi, nous étions conscients d'apporter des changements qui, peut-être, « porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles » attribuées au Sénat au moment de la Confédération. Dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1979, la Cour suprême du Canada a été très claire :

« A un certain point, la réduction de la durée des fonctions pourrait nuire au bon fonctionnement du Sénat qui assure, pour reprendre les paroles de Sir John A. Macdonald, [TRADUCTION] « un deuxième coup d'œil attentif à la loi⁷² » . »

Nous nous sommes efforcés de prescrire un mandat qui n'entraverait pas le fonctionnement du Sénat, mais nous reconnaissons, comme l'avait fait à l'époque le gouvernement du premier ministre Trudeau, que cette question ne relève pas de la décision d'un gouvernement ou d'un parlement quelconque; elle touche à la Constitution du Canada et devrait être renvoyée à la Cour suprême du pays. En 1979, la Cour suprême a invité le gouvernement à revenir devant elle avec une proposition visant la durée du mandat. Nous croyons que la Cour avait raison et que c'est de cette manière qu'il faut procéder.

Le professeur de droit constitutionnel Errol Mendes a déclaré que si le projet de loi S-4 était adopté, que des sénateurs étaient nommés pour un mandat fixe et que des lois étaient ensuite

⁷² *Id.*, p. 76.

adoptées par le Parlement et ces nouveaux sénateurs, « **ce serait le chaos sur le plan constitutionnel** » si on confirmait ultérieurement le caractère inconstitutionnel de S-4⁷³. Dans une lettre au Comité, l'avocat du gouvernement, Warren J. Newman, a par la suite cherché à distinguer la jurisprudence de la Cour suprême sur laquelle s'est appuyé le professeur Mendes. Il demeure un fait irréfutable : personne ne peut dire avec certitude quelles seraient les conséquences selon la Cour. Le « chaos constitutionnel » demeure une préoccupation majeure.

Les enjeux sont élevés. Il ne s'agit pas d'une situation où on peut accéder à la volonté du gouvernement de réformer rapidement le Sénat, puis attendre de voir si le gouvernement a agi à juste titre ou si les nombreux experts constitutionnels qui se sont inquiétés de la constitutionnalité du projet de loi avaient effectivement raison.

Nous exhortons donc le gouvernement à prendre le temps qu'il faut pour bien faire les choses cependant qu'il s'apprête à modifier l'arrangement constitutionnel négocié au moment de la Confédération. Nous demandons au gouvernement de renvoyer le projet de loi S-4 tel que nous l'avons amendé à la Cour suprême du Canada. C'est ce qu'ont recommandé de nombreux témoins et c'est la voie de la prudence, avons-nous conclu.

Nous sommes conscients du fait que le premier ministre et son gouvernement tiennent à procéder rapidement à la réforme du Sénat. Mais nous croyons, et nous ne doutons pas que le premier ministre soit d'accord, que la Constitution prévaut. Aucune urgence réelle, objective, n'exige l'adoption rapide de ce projet de loi. À l'inverse, faire fausse route pourrait avoir des conséquences extrêmement déplorables – M. Mendes a évoqué la possibilité d'un « chaos sur le plan constitutionnel ».

Plusieurs partisans du projet de loi S-4 ont dit l'appuyer du moins en partie parce qu'ils souhaitent que ses modifications déstabilisent le statu quo au point de rendre évidemment nécessaire une réforme en profondeur de la Chambre haute. Roger Gibbins a dit appuyer le projet de loi comme moyen de « déstabiliser le statu quo et nous forcer ou nous préparer à nous poser des questions structurelles plus fondamentales⁷⁴ ».

M. Gerard Horgan nous a dit :

« L'avantage que présente l'adoption progressive des réformes, telle que je la conçois, c'est qu'il s'agit d'introduire de l'instabilité dans le système. En ce moment, nous avons ce que la plupart tiendraient pour un système stable mais sous-optimal. L'introduction progressive des réformes aura peut-être pour effet d'introduire de l'instabilité et de faire avancer le processus⁷⁵. »

⁷³ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 29 mars 2007, 24:65.

⁷⁴ Témoignage de Roger Gibbins dans les *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 21 mars 2007, Fascicule n° 23:58; voir également le témoignage de M. Gibbins dans les *Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat*, 19 septembre 2006, 3:7.

⁷⁵ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 22 mars 2007, Fascicule n° 23:108.

Le Comité croit que toute modification à la constitution d'un pays devrait être motivée par le désir d'atténuer les tensions existantes et non de les exacerber, et c'est dans cette optique que nous avons abordé notre étude du projet de loi S-4.

Nous sommes convaincus que le seul moyen de confirmer la constitutionnalité de la démarche adoptée par le gouvernement à l'égard de la réforme du Sénat consiste pour celui-ci à renvoyer le projet de loi S-4 tel que nous l'avons amendé à la Cour suprême du Canada.

Nous tenons également compte des graves préoccupations d'un certain nombre de provinces et de spécialistes de la Constitution concernant la constitutionnalité du projet de loi C-43, et du lien inextricable (pour reprendre les paroles du gouvernement de l'Ontario) entre ce projet de loi et le projet de loi S-4. Nous croyons que le renvoi constitutionnel devrait donc porter à la fois sur le projet de loi C-43 et le projet de loi S-4 tel que nous l'avons amendé.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Thursday, June 7, 2007

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice
and Attorney General of Canada.

WITNESSES

Wednesday, June 6, 2007

Department of Justice Canada:

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and
Administrative Law Section.

Thursday, June 7, 2007

Department of Justice Canada:

Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Office of the Judge Advocate General:

Lieutenant Colonel Jill Wry, Director of Law/Military Justice
Policy and Research.

Royal Canadian Mounted Police:

Joe Buckle, Director General, Forensic Science and Identification
Services;

John Bowen, Director, Biology Services;

Isabelle Trudel, Officer in Charge, National DNA Data Bank;

Anne-Elizabeth Charland, Officer in Charge, Scientific Services.

COMPARAÎT

Le jeudi 7 juin 2007

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice
et procureur général du Canada.

TÉMOINS

Le mercredi 6 juin, 2007

Ministère de la Justice Canada :

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif
et constitutionnel.

Le jeudi 7 juin 2007

Ministère de la Justice Canada :

Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal

Cabinet du Juge-avocat général :

Lieutenant-colonel Jill Wry, directrice juridique, Justice militaire
politique et recherche.

Gendarmerie royale du Canada :

Joe Buckle, directeur général, Services des sciences judiciaires et
l'identité;

John Bowen, directeur, Services de biologie;

Isabelle Trudel, officier responsable, Banque nationale de données
génétiques du Canada;

Anne-Elizabeth Charland, officier responsable, Services
scientifiques.





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Wednesday, June 13, 2007
Thursday, June 14, 2007

Le mercredi 13 juin 2007
Le jeudi 14 juin 2007

Issue No. 31

Fascicule n° 31

Second and third (final) meetings on:

Bill C-18, An Act to amend certain acts
in relation to DNA identification

Deuxième et troisième (dernière) réunions concernant :

Le projet de loi C-18, Loi modifiant certaines lois en
matière d'identification par les empreintes génétiques

INCLUDING:

THE FOURTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-18)

Y COMPRIS :

LE QUATORZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-18)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON LEGAL AND
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Bryden	* LeBreton, P.C.
Fraser	(or Comeau)
Hays, P.C.	Nolin
* Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
(or Tardif)	Stratton

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Trenholme Counsell substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*June 13, 2007*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Trenholme Counsell (*June 14, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES JURIDIQUES
ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Bryden	* LeBreton, C.P.
Fraser	(ou Comeau)
Hays, C.P.	Nolin
* Hervieux-Payette, C.P.	Rivest
(ou Tardif)	Stratton

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Trenholme Counsell est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 13 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Trenholme Counsell (*le 14 juin 2007*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 13, 2007
(75)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:22 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Bryden, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Stratton and Trenholme Counsell (9).

In attendance: Margaret Young, Principal; Wade Riordan Raaflaub and Robin Mackay, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 9, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-18, to amend certain acts in relation to DNA identification. (*For a complete text of the Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 30.*)

WITNESSES:

Department of Justice Canada:

David Bird, Counsel, Legal Services — RCMP.

Royal Canadian Mounted Police:

Isabelle Trudel, Officer in Charge, National DNA Data Bank.

Robert M. Thompson, Superintendent and Director, Canadian Criminal Real Time Identification Services.

The Chair made an opening statement.

Mr. Bird made a statement and, together with Ms. Trudel and Mr. Thompson, answered questions.

At 6:16 p.m. the committee proceeded to discuss other business.

It was agreed to invite Ms. Young to the table.

By unanimous consent, it was agreed that the committee thank Margaret Young, upon the occasion of her retirement for her excellent work for the committee and for her dedication to the service of the Senate over her 24 years working for Parliament.

At 6:16 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 13 juin 2007
(75)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 22, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Bryden, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Stratton et Trenholme Counsell (9).

Également présents : Margaret Young, analyste principale; Wade Riordan Raaflaub et Robin Mackay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 9 mai 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-18, Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 30 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Ministère de la Justice Canada :

David Bird, avocat, Services juridiques — GRC.

Gendarmerie royale du Canada :

Isabelle Trudel, officier responsable, Banque nationale de données génétiques du Canada;

Robert M. Thompson, surintendant, directeur, Services canadiens d'identification criminelle en temps réel.

Le président fait une déclaration.

M. Bird fait une déclaration puis, aidé de Mme Trudel et de M. Thompson répond aux questions.

À 18 h 16, le comité discute d'autres points à l'ordre du jour.

Il est convenu d'inviter Mme Young à prendre place à la table.

Avec consentement unanime, il est convenu que le comité remercie Margaret Young, qui prend sa retraite, pour son excellent travail au comité et son dévouement indéfectible au Sénat au cours de ses 24 années de service au Parlement.

À 18 h 16, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, June 14, 2007
(76)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:53 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Bryden, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Oliver, Rivest, Stratton and Trenholme Counsell (10).

In attendance: Wade Riordan-Raafaub and Robin Mackay, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 9, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-18, to amend certain acts in relation to DNA identification. (*For a complete text of the Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 30.*)

WITNESSES:

Department of Justice Canada:

Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section Department of Justice Canada.

David Bird, Counsel, Legal Services — RCMP.

The Chair made an opening statement.

It was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure and Senator Fraser be empowered to approve the final version of the observations being appended to the report, taking into consideration today's discussion and with any necessary editorial, grammatical or translation changes required.

With leave, it was agreed that the committee dispense with clause-by-clause consideration of Bill C-18, to amend certain acts in relation to DNA identification.

It was agreed that the bill carry.

It was agreed that the committee append observations to the report.

The committee proceeded to discuss observations.

It was agreed to invite the witnesses to the table to answer questions during the discussion of observations being appended to the report on Bill C-18. The witnesses answered questions from time to time.

OTTAWA, le jeudi 14 juin 2007
(76)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 53, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Bryden, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Oliver, Rivest, Stratton et Trenholme Counsell (10).

Également présents : Wade Riordan Raafaub et Robin Mackay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 9 mai 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-18, Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 30 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Ministère de la Justice Canada :

Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal;

David Bird, avocat, Services juridiques — GRC.

Le président fait une déclaration.

Il est convenu que le Sous-comité du programme et de la procédure ainsi que le sénateur Fraser approuvent la version finale des observations qui seront annexées au rapport en tenant compte de la discussion d'aujourd'hui et apportent tout changement nécessaire lié à la forme, à la grammaire ou à la traduction.

Avec l'accord du comité, il est convenu que le comité passe outre à l'étude article par article du projet de loi C-18, Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques.

Il est convenu d'adopter le projet de loi.

Il est convenu que le comité annexe des observations au rapport.

Il est convenu que le comité discute des observations.

Il est convenu d'inviter les témoins à la table pour répondre aux questions dans le cadre de la discussion sur les observations devant être annexées au rapport sur le projet de loi C-18. Les témoins répondent aux questions.

It was agreed that this bill be reported without amendment and with observations appended, to the Senate as soon as possible.

At 11:41 am, the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu de faire rapport au Sénat du projet de loi sans amendement, mais avec observations, le plus tôt possible.

À 11 h 41, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, June 14, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FOURTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-18, An Act to amend certain Acts in relation to DNA identification, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, May 9, 2007, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président,

DONALD H. OLIVER

Chair

APPENDIX

**BILL C-18, AN ACT TO AMEND
CERTAIN ACTS IN RELATION
TO DNA IDENTIFICATION**

**Observations to the Report of the
Standing Senate Committee on
Legal and Constitutional Affairs**

Provided that an individual's rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* are respected, giving police the tools to utilize DNA fully in the investigation of crime is a worthy objective. Your Committee therefore supports the overall goals and methods of Bill C-18. We do, however, have concerns with some of its details.

We have reservations about the sharing of information found in the National DNA Data Bank with foreign jurisdictions. Our concern is that these jurisdictions may ask for information from the Data Bank in their efforts to resolve offences which are not offences under Canadian law. For example, non-violent political dissent may be considered a criminal act in certain jurisdictions and we do not wish to see the Data Bank facilitating the prosecution of these offences. Therefore, we recommend that one of the criteria for the sharing of information with foreign jurisdictions be that the offence alleged to have been committed in the foreign jurisdiction be considered an indictable offence under Canadian law and that appropriate legislation or regulations be prepared.

Your Committee also has concerns about the ability of the Attorney General to make an *ex parte* application (that is, one without notice to, and in the absence of, the affected individual) in order to correct a clerical error on a DNA order. Given that, in almost all cases, the facially defective order will have already been executed to obtain DNA evidence that may later be used against an individual, the government should consider a future provision

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 14 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-18, Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 9 mai 2007, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

Le président,

DONALD H. OLIVER

Chair

ANNEXE

**LE PROJET DE LOI C-18, LOI MODIFIANT
CERTAINES LOIS EN MATIÈRE D'IDENTIFICATION
PAR LES EMPREINTES GÉNÉTIQUES**

**Observations au rapport du
Comité sénatorial permanent des
affaires juridiques et constitutionnelles**

Dans la mesure où les droits de la personne en vertu de la *Charte canadienne* sont respectés, il est justifié de donner à la police les outils nécessaires pour tirer pleinement parti des analyses génétiques dans les enquêtes criminelles. Le Comité souscrit donc aux méthodes et objectifs généraux du projet de loi C-18, mais il exprime des réserves au sujet de certains détails.

Nos préoccupations ont trait au partage avec l'étranger de renseignements contenus dans la banque nationale de données génétiques. Nous craignons que des États ne réclament les renseignements en question dans le cadre d'efforts pour réprimer des crimes qui n'en sont pas en vertu du droit canadien. Par exemple, la dissidence politique non violente peut être considérée comme un acte criminel dans certains territoires, et nous ne voudrions pas que la banque en facilite la judiciarisation. Par conséquent, nous recommandons que l'un des critères du partage de renseignements avec un État étranger soit que l'infraction présumée avoir été commise à cet endroit soit considérée comme un acte criminel en vertu du droit canadien et que les lois et règlements appropriés soient ainsi amendés.

Le Comité s'inquiète également du fait que le procureur général peut présenter une requête *ex parte* (c'est-à-dire sans que la personne qui en fait l'objet n'en soit avisée et en son absence) en vue de rectifier une erreur d'écriture dans une ordonnance de prélèvement pour analyse génétique. Étant donné que, dans presque tous les cas, l'ordonnance défectueuse aura déjà été exécutée afin d'obtenir une preuve génétique pouvant être utilisée

by which the affected individual or his or her counsel would either receive prior notice of the application or disclosure that the application has been made and the order modified.

Your Committee notes the last recommendation of the Auditor General of Canada in her May 2007 report regarding management of the Forensic Laboratory Services (FLS). She stated that the RCMP should ensure that parliamentarians receive the information that they require in order to hold government to account for the performance of the FLS. Your Committee emphasizes that Parliament needs full and transparent reporting by the government in order to monitor and evaluate the cumulative effect that successive pieces of legislation have had, not only on the FLS, but on the operation of the DNA databank and its impact on individuals.

The *DNA Identification Act* came fully into force on June 30, 2000. Section 13 of the Act required a review of the provisions and operation of the Act within five years, to be undertaken by any committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament. To date, no such review has been undertaken. Your Committee is concerned that two bills that originally set up a DNA data bank and now alter the manner in which it is operated and used will have been adopted by Parliament without a fundamental review of the system taking place. A review of the DNA system is urgently required, so that Parliament may determine what, if any, changes are required to improve it and the manner in which it is used.

ultérieurement contre le particulier, le gouvernement devrait envisager une disposition future en vertu de laquelle ce dernier, ou son avocat soit recevrait un avis préalable de la requête, soit serait informé du fait que la demande a été faite et que l'ordonnance a été modifiée.

Le Comité prend acte de la dernière recommandation faite par la vérificatrice générale du Canada, dans son rapport de mai 2007 concernant la gestion des Services de laboratoires judiciaires (SLJ). Elle a dit que la GRC devrait veiller à ce que les parlementaires reçoivent les renseignements dont ils ont besoin pour demander compte au gouvernement de la prestation des SLJ. Le Comité tient à souligner que le Parlement a besoin de rapports complets et transparents du gouvernement afin de suivre et d'évaluer l'effet cumulatif que les textes de loi successifs ont eu non seulement sur les SLJ, mais sur le fonctionnement de la banque de données génétiques et son incidence sur les particuliers.

La *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* est entrée en vigueur le 30 juin 2000. En vertu de l'article 13 de cette loi, un comité du Sénat, de la Chambre des communes ou des deux Chambres du Parlement doit effectuer un examen de ses dispositions et de son fonctionnement dans un délai de cinq ans. À ce jour, rien n'a été fait. Le Comité s'inquiète de constater que le Parlement aura adopté deux projets de loi qui ont été utilisés pour établir une banque nationale de données génétiques qui sont maintenant en train d'affecter la manière qu'elle est conduite et utilisée sans que ce système n'ait fait l'objet d'un examen fondamental. Il faut procéder de toute urgence à un examen du système d'identification génétique afin que le Parlement puisse déterminer s'il convient d'y apporter des améliorations et de revoir la manière dont elle est utilisée.

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 13, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-18, to amend certain acts in relation to DNA identification, met this day at 4:22 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. I wish to welcome honourable senators, members of the public who are with us today and those who are listening by way of web cast.

Bill C-18 was introduced in the House of Commons on June 8, 2006. The bill proposes to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act to facilitate the implementation of Bill C-13, which was given Royal Assent on May 19, 2005, but has, save for a few sections, not been declared in force. One of the notable features of Bill C-13 is that it expanded the list of offences for which a DNA data bank order can be made.

Bill C-18 proposes to amend the Criminal Code to clarify that a warrant can be executed for the arrest of a person who fails to appear for DNA sampling, which will become an offence, and that bodily samples can be taken by any Canadian police force that arrests the person. Bill C-18 also adds attempted murder and conspiracy to commit murder to the offences covered by the retroactive provisions. These provisions apply to offenders convicted of a single murder, sexual offence or manslaughter prior to the June 30, 2000, when the legislation that enabled the creation of the National DNA Data Bank came into force. Other parts of the bill will ensure that DNA data bank orders can be carried out even when, for logistical purposes, it may not be possible to take the sample at the precise time set out in the order.

The bill also proposes a number of changes to the DNA Identification Act. One of the changes is designed to permit the destruction of samples when a provincial Attorney General certifies that the order was made for an offence not intended to be included in the DNA data bank. This will eliminate the need for the Attorney General to make an application to the court to have the order quashed.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 13 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-18, modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques, se réunit aujourd'hui, à 16 h 22, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, la séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est ouverte. Je souhaite la bienvenue aux honorables sénateurs, aux gens du public qui sont ici aujourd'hui et à ceux qui nous écoutent sur le Web.

Le projet de loi C-18 a été présenté à la Chambre des communes le 8 juin 2006. Il modifie le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale afin de faciliter l'application du projet de loi C-13, qui a reçu la sanction royale le 19 mai 2005, mais qui n'est pas entrée en vigueur, hormis quelques articles. Une des caractéristiques importantes du projet de loi C-13 est d'allonger la liste des infractions pour lesquelles une ordonnance de prélèvement d'ADN peut être rendue.

Le projet de loi C-18 modifie le Code criminel pour préciser qu'un mandat peut être exécuté pour procéder à l'arrestation d'une personne qui ne se présente pas pour un échantillonnage d'ADN, et qui commet ainsi désormais une infraction, et que tout corps policier canadien procédant à l'arrestation de cette personne peut prélever un échantillon de substance corporelle. En outre, le projet de loi ajoute aux infractions visées par les dispositions rétroactives la tentative de meurtre et le complot en vue de commettre un meurtre. Ces dispositions s'appliquent aux contrevenants déclarés coupables d'un meurtre, d'une agression sexuelle ou d'un homicide involontaire avant le 30 juin 2000, date où la loi autorisant la mise sur pied de la banque nationale de données génétiques est entrée en vigueur. D'autres dispositions du projet de loi permettront d'assurer l'application des ordonnances de prélèvement pour la banque de données génétiques même lorsque, pour des raisons logistiques, il n'est peut-être pas possible de prélever l'échantillon de substance corporelle au moment précis énoncé dans l'ordonnance.

Le projet de loi propose également un certain nombre de modifications de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques, notamment l'autorisation de détruire des échantillons lorsque le procureur général d'une province certifie que l'ordonnance a été rendue pour une infraction qui ne devait pas donner lieu à l'inclusion dans la banque de données génétiques. Ainsi, le procureur général ne sera plus obligé de présenter aux tribunaux une demande visant l'annulation de l'ordonnance.

Another change will ensure that information provided by the National DNA Data Bank can be used to investigate all criminal offences, not simply those offences designated to be included in the data bank.

Amendments to the National Defence Act will bring these changes into the military justice system.

To answer questions on the various aspects of this bill, I am pleased to present today Mr. David Bird, counsel in Legal Services for the RCMP. With him is Isabelle Trudel, Officer in Charge of the National DNA Data Bank for the RCMP. I understand that neither witness has a formal written statement or opening remarks.

David Bird, Counsel, Legal Services — RCMP, Department of Justice Canada: Thank you, Mr. Chairman. I am pleased to be here and hope we can help the committee understand the reasons behind these proposed amendments, which we feel are very important. Please ask us what questions you have, and we will do our best to help you understand, the best that we can, the reasons for these amendments.

The Chairman: In preparation for today, have you had an opportunity to see the transcript from the last hearing when honourable senators asked many questions about destroying some of the evidence and samples and some of the international protocols involved?

Mr. Bird: Yes, I did read it this afternoon.

The Chairman: Ms. Trudel?

Isabelle Trudel, Officer in Charge, National DNA Data Bank, Royal Canadian Mounted Police: Yes, I also read it this afternoon.

The Chairman: The floor is open to questions.

Senator Bryden: Having done your homework so recently, do you have any observations or comments to make on the discussions we had? In many instances, our questions were answered by saying, "Well, Mr. Bird could answer that." I did not bring my transcript, but, Mr. Bird, how about supplying some of those answers?

Mr. Bird: I have to give you my humble apologies, in that I may not have all of the answers, but I will try to give you the best answer that can be given. I can basically say that I think I am here because it fell to me to ensure that the DNA data bank was in compliance with the DNA Identification Act when it did its international exchanges. The system we have put in place is designed to conform with the legal requirements of the DNA Identification Act, particularly section 6, which requires an international agreement to be put in place in conformance with the Privacy Act and that the reporting mechanisms that follow

Les modifications feront aussi en sorte que les renseignements fournis par la banque nationale de données génétiques puissent servir aux enquêtes sur toutes les infractions criminelles, et non seulement sur celles qui donnent lieu à l'inclusion dans la banque de données génétiques.

Des changements seront apportés à la Loi sur la défense nationale afin que les modifications s'appliquent au système de justice militaire.

Je suis heureux de vous présenter M. David Bird, avocat des services juridiques de la GRC, qui est ici pour répondre aux questions sur les différents aspects du projet de loi. Isabelle Trudel, officier responsable de la Banque nationale de données génétiques du Canada pour la GRC, l'accompagne. D'après ce que j'ai compris, les témoins ne vont pas déposer de mémoires ni présenter d'exposés.

David Bird, avocat, Services juridiques — GRC, ministère de la Justice du Canada : Merci, monsieur le président. Je suis heureux d'être ici, j'espère que nous allons pouvoir aider les membres du comité à comprendre les raisons qui sous-tendent les amendements proposés, qui sont à notre avis très importants. Posez-nous toutes les questions que vous avez, et nous ferons de notre mieux pour vous aider à comprendre les motifs justifiant ces amendements.

Le président : Pendant votre préparation pour la réunion d'aujourd'hui, avez-vous eu l'occasion de lire la transcription de la dernière audience, au cours de laquelle les honorables sénateurs ont posé de nombreuses questions au sujet de la destruction de certains éléments de preuve et échantillons et de certains protocoles internationaux s'appliquant à cette question?

M. Bird : Oui, j'ai lu la transcription cet après-midi.

Le président : Madame Trudel?

Isabelle Trudel, officier responsable, Banque nationale de données génétiques du Canada, Gendarmerie royale du Canada : Oui, je l'ai aussi lue cet après-midi.

Le président : Passons à la période de questions.

Le sénateur Bryden : Puisque vous avez fait vos devoirs il y a vraiment peu de temps, avez-vous des observations à formuler au sujet des discussions que nous avons tenues? Dans de nombreux cas, on a répondu à nos questions en disant : « Eh bien, M. Bird pourrait répondre à cette question. » Je n'ai pas apporté la transcription des séances avec moi, mais, monsieur Bird, que penseriez-vous de répondre à quelques-unes de ces questions?

M. Bird : Je dois m'excuser humblement, parce que je n'aurai peut-être pas toutes les réponses, mais je vais essayer de vous répondre le mieux possible. Essentiellement, je peux vous dire que je suis ici parce que la tâche m'a incombé de m'assurer que la banque de données génétiques était conforme aux dispositions de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques au moment où les responsables de cette banque ont procédé aux échanges internationaux. Le système que nous avons mis en place est conçu pour respecter les exigences de la Loi, surtout de l'article 6, exige la conclusion d'un accord international

have to be authorized by the act, and it is an offence if they are not properly followed. The compliance with section 6 of the DNA Identification Act is the foremost consideration I have.

The system is not quite one-stop shopping. It may be that, as the afternoon progresses, we will have a better understanding of the complexity of the decisions that are made that go into international exchanges.

Senator Bryden: Do we have section 6 in front of us in this bill?

Mr. Bird: You will have the proposed amendments to it, but I do not know if you have the whole thing.

Senator Bryden: Can you give us what that does?

Mr. Bird: Section 6 has been amended by Chapter 25 of the former bill, C-13, which allows more information to be transmitted domestically, but for international exchanges it is restricted to a system where only information about whether a DNA data bank match has occurred in the data bank can be given to an international agency or foreign police agency.

The main issue is that there has to be, according to subsection 5 of section 6, an agreement between the Government of Canada or one of its institutions — the RCMP National DNA Data Bank — in accordance with 8(2)(f) of the Privacy Act, that the government or international organization or institution, as the case may be, authorizing the communication solely for the purposes of the investigation or prosecution of a criminal offence.

That has to be in place. The system we put in place to comply with that is an international agreement between the Interpol Central Bureau in Ottawa and the National DNA Data Bank officer in charge. That means Interpol can only use the DNA profiles transmitted through its system for the purposes of the investigation and prosecution of a criminal offence.

In addition, when information is transmitted, caveats are attached that have the same legal requirement to the recipient through the system. Thus, we have a system that at the first level only requires Interpol to abide by those restrictions on the information it receives for transmission purposes; when it is transmitted, a further caveat is added directly to the recipient, who is then required to abide by the same conditions. Those conditions restrict that the information be used only for the investigation and prosecution of a criminal offence and that it be retained only for that purpose so long as it has that purpose before it. A retention period limits any recipient from using it. If information is passed on for a similar purpose, any person to whom it is passed must abide by the same conditions.

conformément à la Loi sur la protection des renseignements personnels et prévoit que les mécanismes de reddition de comptes qui en découlent doivent être permis par la Loi, et que le non-respect de ces mécanismes est une infraction. La conformité avec l'article 6 de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques est à mes yeux ce qu'il y a de plus important.

Le système en question est loin d'être une chose simple. Il se peut que, au fur et à mesure que l'après-midi avancera, vous compreniez mieux la complexité des décisions qui sont prises en ce qui concerne les échanges internationaux.

Le sénateur Bryden : Avons-nous l'article 6 devant nous, dans le texte du projet de loi?

M. Bird : Vous trouverez dans le texte les amendements proposés, mais je ne sais pas si l'article y figure au complet.

Le sénateur Bryden : Pouvez-vous nous dire quels sont les effets du projet de loi?

M. Bird : L'article 6 a été modifié par le chapitre 25 de l'ancien projet de loi, le projet de loi C-13, ce qui permet la transmission de plus de renseignements à l'échelle nationale, mais les échanges internationaux sont limités à un système selon lequel seuls les renseignements sur la correspondance entre un profil génétique donné et un profil de la banque peuvent être fournis à un organisme international ou un service de police étranger.

La chose la plus importante, c'est que, d'après le paragraphe 5 de l'article 6, le gouvernement du Canada ou un de ses organismes — la Banque nationale de données génétiques de la GRC — a conclu, en conformité avec l'alinéa 8(2)f) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, avec le gouvernement, l'organisation ou l'organisme étranger en question, un accord ou une entente autorisant la communication de l'information aux seules fins d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction criminelle.

Il faut qu'il y ait un accord du genre. Le système que nous avons mis en place pour nous conformer à ce paragraphe, c'est un accord international intervenu entre le Bureau central d'Interpol à Ottawa et l'officier responsable de la Banque nationale de données génétiques. Cela signifie qu'Interpol ne peut utiliser les profils génétiques transmis par ses systèmes qu'aux fins d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction criminelle.

En outre, lorsqu'on transmet de l'information dans le système, on y joint un avertissement qui oblige le destinataire à respecter la même exigence légale. Ainsi, au premier niveau seulement, le système oblige Interpol à respecter ces limites relatives à l'information que l'organisation reçoit aux fins de transmission; lorsque l'information est transmise, on y joint un avertissement supplémentaire qui vise directement le destinataire, lequel doit alors respecter les mêmes conditions. Selon ces conditions, l'information ne peut être utilisée qu'aux fins d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction au criminel, et elle ne peut être conservée à ces fins que pour la période pendant laquelle ces fins existent. La période de conservation limite l'usage de cette information par les destinataires. Si l'information est transmise à des fins similaires, le destinataire doit respecter les mêmes conditions.

Senator Bryden: Therefore, it is to be used only in the prosecution of an offence. Is that any particular offence?

Mr. Bird: No, it can be any investigation and prosecution of a criminal offence in that jurisdiction. It can be used for more than one. If they have no other use for it, they must destroy it.

Senator Bryden: How long can they keep it before they have to destroy it?

Mr. Bird: That is subject to their retention periods and the fact that they would have no other reason for keeping it. If they finish the prosecution and there is no other use for it, it should not be retained in the National DNA system. However, a no-hit system, which is in place now, means that we never send them a profile. They will have derived for themselves either in their reference samples, which they would know the identity of, and it is unlikely they would be sending it to us for that purpose, or their criminal records a profile from a crime scene. They keep that because they derived and analyzed it in their own forensic labs. They deal with that according to their own legislation and legal requirements on the retention of personal information.

Senator Bryden: Is there flexibility vis-à-vis how long they can hold this once we have given the sample to them?

Mr. Bird: We actually never give them a sample at this time. Under our law, as it is written, we are not permitted to send a sample from a Convicted Offender Index person that we are aware of. However, we can, and do, send abroad anonymous samples with no identifier that have been derived from a Canadian crime scene when a Canadian law enforcement agency asks us to send it to a specific country or countries through the Interpol system. They will send out crime scene profiles that relate to a designated offence. That is all we are permitted to keep in the Crime Scene Index. There is no personal information with that. If they have that, they will compare it to their potential crime scene, to determine whether there is a serial offender, or their reference samples, like our Convicted Offender Index. If they can identify it, they will tell us, and then we go to another stage.

After that, information can be exchanged through any of the international mechanisms in place for countries and jurisdictions to exchange information. It may go through a Europol treaty; it may go through a mutual legal assistance treaty request, whereby we ask for a judicial order for that name to be used in evidence; or it may be done through a police cooperation agreement where it is considered intelligence and only used for that purpose — in which case the further transmission and use of that information has to be confirmed in most cases before it can be used for any other

Le sénateur Bryden : Ainsi, l'information ne peut être utilisée qu'aux fins d'une poursuite relative à une infraction. S'agit-il d'une infraction précise?

M. Bird : Non, ce peut être n'importe quelle enquête ou poursuite relative à une infraction criminelle dans le pays en question. L'information peut être utilisée pour plus d'une enquête ou plus d'une poursuite. Si le destinataire n'en a plus besoin, il est tenu de la détruire.

Le sénateur Bryden : Combien de temps les destinataires peuvent-ils conserver l'information avant d'avoir à la détruire?

M. Bird : Cela dépend de la période de rétention qui s'applique à eux et du fait qu'ils aient ou non une autre raison de conserver cette information. Si une poursuite se termine et qu'ils n'ont plus besoin de l'information, ils ne doivent pas la conserver dans leur système national de données génétiques. Cependant, le fait qu'un système n'établissant pas de correspondance soit en place à l'heure actuelle signifie que nous ne leur faisons jamais parvenir de profil. Ils établissent eux-mêmes un profil à partir des éléments du lieu du crime soit par rapport à leurs échantillons de référence, dont ils savent de qui ils proviennent, et il est improbable qu'ils nous les fassent parvenir à cette fin, soit par rapport à leurs casiers judiciaires. Ils conservent ces profils, parce qu'ils les ont établis et ont effectué l'analyse dans leurs propres laboratoires judiciaires. Ils traitent ces profils en fonction de leurs propres lois et exigences légales concernant la rétention de l'information personnelle.

Le sénateur Bryden : La période pendant laquelle ils peuvent conserver un échantillon que nous leur remettons est-elle variable?

M. Bird : En fait, nous ne leur remettons jamais d'échantillons. D'après la loi actuelle, nous ne sommes pas autorisés à envoyer un échantillon provenant d'une personne inscrite au fichier des condamnés, si nous savons que l'échantillon provient d'une personne inscrite à ce fichier. Cependant, ce que nous pouvons faire, et nous le faisons, c'est envoyer à l'étranger des échantillons anonymes recueillis sur les lieux d'un crime perpétré au Canada, lorsqu'une organisation d'application de la loi du Canada nous demande d'envoyer l'échantillon dans un pays ou dans des pays précis par l'intermédiaire du système d'Interpol. Ils envoient des profils établis à partir des éléments du lieu d'un crime et ayant trait à une infraction désignée. C'est tout ce que nous sommes autorisés à conserver dans le fichier criminalistique. Ces profils ne contiennent aucun renseignement personnel. Les destinataires les comparent aux éléments du lieu d'un crime pour déterminer s'ils ont affaire à un récidiviste, ou encore à leurs échantillons de référence, dans un fichier semblable à notre fichier des condamnés. S'il y a correspondance des profils, ils nous en informent, et nous passons à l'étape suivante.

Ensuite, l'information peut être échangée par l'intermédiaire de n'importe lequel des mécanismes internationaux qui existent. Elle peut faire l'objet d'un traité avec l'Europol; elle peut faire l'objet d'une demande de traité d'aide juridique mutuelle, c'est-à-dire que nous demandons alors une ordonnance judiciaire pour que le nom de la personne concernée soit utilisé dans le cadre de la poursuite; ou encore elle peut faire l'objet d'une entente de collaboration entre les services de police lorsqu'on considère qu'il s'agit de renseignement, et qu'elle n'est utilisée qu'à cette fin — auquel cas

purpose. It is subject to the normal rules that would go with police information. We are not exchanging DNA information. Only the personal history or investigation case information would be sent forward after the confirmation that we have the same person possibly committing serial offences internationally that they might be able to tell us the identity of and that they have convicted and have in their data banks.

Senator Bryden: Is there a point at which you provide DNA information?

Mr. Bird: At this time, we send abroad only crime scene anonymous profiles. Usually, they send us only the crime scene, but they can send us any other profile — we do not restrict it. We then ask them what the use of it is. If they send us a missing person description, and it did not relate to an investigation of an offence, we are not permitted to give them information on that. We are not permitted to give them information; they can only use it for humanitarian purposes. In general, all that internationally flows between countries — because it makes no sense to send other kinds of profiles — are crime scene profiles or crime scene “stain profiles” — the term used in the U.K. and Europe. We are generally exchanging only that information, because that is the stuff we do not have an answer for. We already know the profile of the people in our data bank for convicted offenders; we are interested in finding out who committed the crimes and whether they can be identified as a serial international predator, terrorist or organized crime member. In that case, it is a significant piece of intelligence for police agencies.

The Chairman: What would be involved in the crime scene profile?

Mr. Bird: The profile is a series of numbers, I believe. It depends on how it is derived from a kit. There are various systems in place; most of them have five to eight common loci that are the same between all of the countries exchanging information. We have kits with 13 loci, which means the discriminating value is high. Meanwhile, certain Canadian agencies' investigation profiles are only nine. They identify an overlap between nine and 13 so that we have a number in common. The problem is that the crime scene profiles, as you heard from another witness this week, are not perfect profiles at times. They can be degraded or mixtures between victims and the perpetrator. There might be some difficulty in determining exactly what the profile is in terms of these mixtures. It can require scientists between countries to talk to one another — which is why we are asking for this “moderate match” power, to say, “We do not know whether we have a match between your crime scene and our convicted offender, or our crime scenes.” We need to talk, to determine

la transmission et l'utilisation de cette information doit être confirmée dans la plupart des cas avant de pouvoir être utilisée à toute autre fin. L'information fait l'objet des règles normales qui s'appliquent à l'information détenue par les services de police. Nous ne procédons pas à l'échange d'information génétique. Seuls les renseignements provenant du dossier personnel ou du dossier d'enquête sont transmis, une fois confirmée la possibilité qu'une personne dont ils connaissent l'identité, qu'ils auront emprisonnée et dont le profil figure dans leurs banques de données ait commis une série d'infractions dans différents pays.

Le sénateur Bryden : Fournissez-vous de l'information génétique?

M. Bird : À l'heure actuelle, nous n'envoyons à l'étranger que des profils anonymes établis à partir des éléments du lieu d'un crime. Habituellement, ils ne nous font parvenir que les éléments relatifs au lieu d'un crime, mais ils peuvent nous faire parvenir tout autre profil — nous n'établissons aucune restriction. Nous leur demandons ensuite quelle en est l'utilité. S'ils nous font parvenir la description d'une personne portée disparue, et que cette description n'est pas en lien avec une enquête relative à une infraction, nous ne sommes pas autorisés à leur fournir de renseignements là-dessus. Nous ne sommes pas autorisés à leur fournir de l'information; ils ne peuvent l'utiliser qu'à des fins humanitaires. En général, tout ce que les pays s'échangent — puisqu'il n'y a aucune autre raison d'échanger d'autres types de profil — ce sont des profils établis sur le lieu d'un crime où les profils établis à partir des taches — comme on dit au Royaume-Uni et en Europe en général. Habituellement, nous n'échangeons que cette information, parce que c'est à cet égard que nous avons besoin de réponses. Nous connaissons déjà le profil des gens qui sont inscrits dans notre banque de données et qui sont des délinquants ayant déjà été condamnés; nous voulons découvrir qui a commis tel ou tel crime et nous voulons savoir s'il s'agit d'un prédateur, d'un terroriste ou d'un membre du crime organisé ayant commis une série d'infractions dans différents pays. Dans ce cas, c'est un élément de renseignement important pour les services de police.

Le président : En quoi consiste un profil établi à partir de la scène d'un crime?

M. Bird : Le profil consiste en une série de chiffres, je crois. Cela dépend de la manière dont on l'établit, à l'aide d'une trousse. Il existe différents systèmes; la plupart d'entre eux ont de cinq à huit locus communs, qui sont les mêmes pour tous les pays qui échangent de l'information. Nous avons des troussees qui comportent 13 locus, ce qui suppose une valeur de discrimination élevée. Cependant, les profils d'enquête de certaines organisations canadiennes n'ont que neuf locus. Elles déterminent les recoupements entre leur neuf locus et les 13 de nos profils, ce qui fait que nous avons certains locus en commun. Le problème, c'est que les profils établis à partir de la scène d'un crime, comme vous avez entendu d'autres témoins le dire cette semaine, ne sont pas toujours parfaits. Ils peuvent être de plus ou moins bonne qualité ou constitués d'un mélange d'éléments provenant de la victime et de l'auteur d'un acte criminel. Déterminer exactement quel est le profil peut poser certains problèmes à cause de ces mélanges. Les scientifiques des différents

whether the missing alleles are in their profiles and look for the commonalities to know whether we can eliminate the profile as a match. If we cannot eliminate it, then we have to find other ways to come to a conclusion about how many investigations this might impact.

Senator Milne: I have a supplementary. If you have missing alleles, that is more useful then to exclude.

Mr. Bird: We have not excluded them. If we normally use 13, and we are getting a match in only six or seven and we have a number overlapping, then we have a potential for multiple matches in our Convicted Offender Index to the particular crime scene that has come in. We need the ability to say whether it possibly matches any of the others. We give them our full match and they have to go and look at the raw data to determine whether they misidentified a victim's profile. When they took it out, they might have taken out the wrong allele, which can happen. It might belong to a perpetrator but they took it out thinking it belonged to the victim. It happens. It could just be an old and degraded sample and there is only a certain kind of profile to derive. We might have so many matches that it might not be feasible to give all the information related to them.

Ms. Trudel: You were wondering what a DNA profile looked like. A package of information was sent to committee members. If you look in the presentation, the second slide in that presentation is National DNA Data Bank. I have the French version in front of me, but I think the numbering of the slides is the same. At slide 13, at the top, you have a schematic representation of the different ways a genetic profile can be visualized.

If you recall from the last presentation, Mr. Bowen mentioned that there were peaks and valleys. This is what you would see at the top. For a particular region of DNA, if you look at D5, you would see two peaks. These are two pieces of genetic information that were passed on to that person from their biological parents, mom and dad. That is one way of visualizing the information. For exchange purposes, as you can see, that information can be converted by looking at the size of that region of DNA, which is the second table that you see. A third way to visualize that information is looking at it by what we call in science alleles. The profile at D5 has two alleles, and they are labelled 11 and 12. These are the types of numbers that constitute the genetic profile that is put into either the Convicted Offender Index or the Crime Scene Index. This is just a series of numbers.

pays peuvent devoir se parler — c'est la raison pour laquelle nous demandons l'autorisation de produire des « correspondances moyennes », de façon à pouvoir en dire : « Nous ne savons pas s'il y a correspondance entre les éléments de votre scène de crime et le profil du délinquant dont nous disposons ou les éléments de nos scènes de crime. » Nous devons parler pour déterminer si c'est dans leurs profils qu'il manque des allèles et pour trouver les éléments communs de façon à pouvoir établir qu'un profil ne correspond pas. Si nous ne pouvons éliminer le profil, alors nous devons trouver un autre moyen de tirer une conclusion quant au nombre d'enquêtes sur lesquelles cela peut avoir des répercussions.

Le sénateur Milne : J'ai une autre question. S'il vous manque des allèles, il vous est donc plus facile d'exclure un profil.

M. Bird : Les profils ne sont pas exclus. Si nous utilisons normalement 13 locus, et que nous obtenons une correspondance pour seulement six ou sept d'entre ces locus, ainsi qu'un certain nombre de recoupements, alors il y a plusieurs correspondances possibles dans le fichier des condamnés pour une scène de crime donnée que nous devons analyser. Nous devons pouvoir déterminer s'il y a une correspondance possible avec n'importe quelle des autres. Nous leur présentons les correspondances, et ils doivent examiner les données brutes pour déterminer s'ils ont mal identifié le profil d'une victime. Lorsqu'ils l'ont établi, ils ont peut-être choisi le mauvais allèle, ce qui peut arriver. Cet allèle appartient peut-être à l'auteur d'un acte criminel, mais ils l'ont pris pour celui d'une victime. Ce sont des choses qui arrivent. L'échantillon peut tout simplement être vieux ou dégradé, et on ne peut établir à partir de celui-ci qu'un certain type de profil. Il se peut qu'il y ait tant de correspondances qu'il soit impossible de fournir toute l'information liée à ces correspondances.

Mme Trudel : Vous vous demandiez de quoi avait l'air un profil génétique. Nous avons fait parvenir une trousse d'information aux membres du comité. Si vous jetez un coup d'œil sur les diapos, vous verrez que la deuxième porte sur la Banque nationale de données génétiques. J'ai la version française devant moi, je pense que les diapos sont numérotées de la même façon. À la diapo 13, dans le haut, vous pouvez voir un schéma représentant les différentes manières de visualiser un profil génétique.

Si vous vous rappelez le dernier exposé, M. Bowen avait mentionné le fait qu'il y a des pics et des creux. C'est ce que vous voyez en haut. Pour une région particulière de l'ADN, si vous jetez un coup d'œil sur la région D5, vous pouvez voir deux pics. Voilà deux éléments d'information génétique qui ont été transmis à la personne à qui cet ADN appartient par ses parents biologiques, son père et sa mère. Voilà une manière de visualiser l'information. Aux fins d'échange, comme vous pouvez le constater, il est possible de convertir cette information en examinant la taille de cette région de l'ADN, comme vous pouvez le voir dans le deuxième tableau. Une troisième façon de visualiser cette information, c'est d'examiner ce que nous appelons en sciences les allèles. Le profil comporte deux allèles à la région D5, qui sont identifiés par les chiffres 11 et 12. C'est le

Mr. Bird was explaining that these profiles from crime scenes can be sent abroad to be compared to databases of foreign countries if we have an unsolved crime in Canada. We can also receive profiles, that is, a series of numbers, from a foreign country to be compared either to our Crime Scene Index or the Convicted Offender Index. The only profiles currently going out from Canada are profiles from crime scenes. No samples per se from crime scenes are sent, only a series of numbers, and no profiles from convicted offenders are sent abroad currently as the legislation stands.

Senator Fraser: Not being a scientist, I have skittered back into the political arena here. How many countries do we share information with? Who are they? Do we have a list?

Ms. Trudel: I have a list. I presume a list was sent out, but I do have that information.

Senator Fraser: We have not received it, so perhaps you could furnish it to the clerk. I believe it is a large number of countries.

Mr. Bird: Potentially, it could be 186, all the Interpol countries. It is any country in the world that has access to Interpol. However, the other side of it is that not many countries in the world have a DNA data bank. Mostly, it is Western developed countries, European and American, that have a meaningful data bank that can be searched. If we have a reason to assume we have a link between a crime scene in Canada, an investigation where we have DNA, and a potential that this is in an undeveloped country, we may try to ask them if they have crime scene DNA profiles. If they do not, there is no point in sending DNA to them because they could not compare it against any of their investigations. A number of investigation questions would have to come up before we send it to an undeveloped country that may be involved.

Senator Stratton: I am curious, because I am as intrigued as is Senator Fraser. Is there any other reason that you would not send DNA data, for example, human rights issues or something like that, or is it just because they have the capability of analyzing it, you will send it if they are on that list?

Mr. Bird: There is a multi-stage process in the decisions that are made. It begins with the DNA exchange. It could begin with fingerprints or any forensic issues where you do not necessarily know who you are dealing with but have reason to believe you have an international criminal or organization and you have a DNA connection. The real question becomes this: What other information, other than the DNA, is sent? If they send you a profile and it matches, then the next question that may be asked is

genre de chiffres qui constituent le profil génétique qu'on verse au fichier des condamnés ou au fichier criminalistique. Il ne s'agit que d'une série de chiffres.

M. Bird vous expliquait qu'il est possible d'envoyer ces profils établis à partir des scènes de crime à l'étranger pour les comparer aux profils figurant dans les banques de données des autres pays, lorsqu'il y a un crime non résolu au Canada. Nous pouvons aussi recevoir des profils, c'est-à-dire une série de chiffres, d'un pays étranger, aux fins de comparaison avec notre fichier criminalistique ou notre fichier des condamnés. Les seuls profils qu'on envoie à l'heure actuelle à l'extérieur du Canada sont les profils établis à partir des scènes de crime. On n'envoie aucun échantillon recueilli sur les lieux d'un crime, que des séries de chiffres, et aucun profil de condamné à l'étranger, dans le cadre de la loi actuelle.

Le sénateur Fraser : Comme je ne suis pas une scientifique, je suis rentrée dans l'arène politique. Avec combien de pays échangeons-nous de l'information? Quels pays? Y a-t-il une liste?

Mme Trudel : J'ai la liste. Je présume qu'on vous a fait parvenir une liste, mais j'ai ce renseignement.

Le sénateur Fraser : Nous ne l'avons pas reçue, alors peut-être pourriez-vous la remettre à la greffière. Je pense qu'il s'agit d'un nombre important de pays.

M. Bird : Ce pourrait être 186 pays, soit l'ensemble des pays membres d'Interpol. C'est n'importe quel pays qui a accès à Interpol. Cependant, l'envers de la médaille, c'est qu'il n'y a pas tant de pays qui disposent d'une banque de données génétiques. La plupart des pays qui ont une banque de données substantielle et interrogeable sont des pays industrialisés du monde occidental, des pays de l'Europe et de l'Amérique. Si nous avons des raisons de croire qu'il y a un lien entre une scène de crime au Canada, une enquête dans le cadre de laquelle nous disposons de données génétiques, et une possibilité dans un pays non développé, nous pouvons demander à nos homologues de ce pays s'ils disposent de profils génétiques établis à partir d'une scène de crime. S'ils n'en ont pas, il est inutile de leur en envoyer parce qu'ils ne peuvent les comparer avec aucun élément de leur enquête. Il faut qu'on soulève un certain nombre de questions liées à l'enquête avant que nous envoyions les données génétiques à un pays non développé qui peut être concerné.

Le sénateur Stratton : Je suis curieux, parce que je suis aussi intrigué que le sénateur Fraser. Y a-t-il d'autres raisons pour lesquelles vous n'enverriez pas des données génétiques, par exemple, des enjeux liés aux droits de la personne ou à quelque chose du genre, ou est-ce que la seule chose qui détermine si vous envoyez des données génétiques, c'est la capacité des destinataires de les analyser, le fait que leur nom figure sur cette liste.

M. Bird : Les décisions sont prises dans le cadre d'un processus qui comporte plusieurs étapes. Le processus commence par l'échange de données génétiques. Le point de départ, ça peut être des empreintes digitales ou une quelconque question d'analyse judiciaire au moment où on ne sait pas nécessairement à qui on a affaire, mais où on a des raisons de croire qu'il s'agit d'un criminel ou d'une organisation internationale et qu'il a un lien à faire sur les données

what they want to use it for. Has this been a problem in the past? If you consider it is not for legitimate law enforcement purposes, then the discretion is always not to send any further information. However, that is the same decision that is made with respect to any investigation or any information that we possess in our criminal intelligence banks or criminal history banks. It would be no different from any other exchanges of information.

Senator Fraser: I want to find out more about this, if I can. As I understood it, you said, and we heard in an earlier meeting, that the information is only exchanged with another country in connection with criminal investigations. Question number one: Who determines what is a criminal investigation? Is that an offence that would be a criminal offence in Canada, or is it an offence that the other country deems criminal, such as criticizing the glorious leader?

Mr. Bird: In fact, that would be the case. They would have to abide by —

Senator Fraser: What would be the case?

Mr. Bird: The case would be that they would be applying their law or what they consider to be a criminal investigation prosecution. We cannot export our Criminal Code abroad and say you can only use it for offences that are offences in Canada. We may, when we learn what offence they are investigating, refuse further cooperation.

Senator Fraser: The lawyers around the table can correct me, but I believe that there are areas, and the extradition law comes to mind, where we talk about offences that would be criminal offences under Canadian law. Is there any inherent reason why we could not do that for this kind of procedure?

Mr. Bird: At a certain point, that may in fact become a determining factor for further cooperation. If an extradition request is likely to arise for a Canadian citizen in Canada, then we may not cooperate further.

Senator Fraser: I will give you a hypothetical example of the kind of possibility I am thinking about. Someone aged 19 gets convicted of break and enter, say, and he pays his debt. It was not that serious a break and enter, and no one was hurt. Twenty years later, he has become a human rights activist and is active in Cuba or Tibet or Iran or various places that actually have access to some fairly sophisticated technology, should they chose to put their priority on that. He writes a letter to the newspaper, criticizing a minister or the glorious leader. The police come along

génétiques. La question devient la suivante : quels renseignements envoyer, mis à part les données génétiques? Si on vous envoie un profil et que celui-ci correspond à un autre profil, alors la question qui peut se poser, c'est celle de savoir quel usage on veut en faire. Est-ce que cela a posé problème dans le passé? Si vous considérez qu'on utilisait le profil à des fins autres qu'aux fins légitimes d'application de la loi, vous pouvez toujours décider de ne pas envoyer d'autres renseignements. Cependant, c'est la même décision que nous prenons en ce qui concerne toute enquête ou tout renseignement que nous avons dans nos banques de renseignements criminels ou dans nos banques de données sur les antécédents criminels. Ce n'est pas différent de toute autre forme d'échange de renseignements.

Le sénateur Fraser : J'aimerais en savoir davantage là-dessus, si c'est possible. D'après ce que j'ai compris, ce que vous avez dit et ce que nous avons entendu dire au cours d'une réunion antérieure, les seuls renseignements qui sont échangés avec d'autres pays, c'est ceux qui sont en lien avec des enquêtes criminelles. Voici ma première question : qui détermine ce qui constitue une enquête criminelle? S'agit-il d'une infraction qui constitue une infraction criminelle au Canada, ou d'une infraction qu'un autre pays juge être une infraction criminelle, par exemple, le fait de critiquer le glorieux dirigeant du pays?

M. Bird : En fait, ce serait le cas. Les gens qui demandent les renseignements doivent se plier...

Le sénateur Fraser : Qu'est-ce qui serait le cas?

M. Bird : Le fait qu'ils appliquent leur propre loi ou qu'ils procèdent à ce qu'ils jugent être une enquête criminelle. Nous ne pouvons pas exporter notre Code criminel à l'étranger et dire aux gens qu'ils ne peuvent utiliser les renseignements que pour ce qui constitue une infraction au Canada. Nous pouvons refuser de collaborer plus avant lorsque nous apprenons quel genre d'infraction fait l'objet de l'enquête.

Le sénateur Fraser : Les avocats ici présents me corrigeront, mais je crois qu'il y a des domaines — et je pense au droit de l'extradition —, dans lesquels nous parlons d'infractions qui seraient des infractions criminelles aux termes des lois canadiennes. Y a-t-il une raison propre à ce genre de procédure qui fait que nous ne pouvons considérer les choses de la même façon?

M. Bird : À un moment donné, ça peut effectivement devenir un facteur déterminant la poursuite de la collaboration. Si une demande d'extradition d'un citoyen canadien se trouvant au Canada est susceptible d'être présentée, alors nous pouvons refuser de continuer de collaborer.

Le sénateur Fraser : Je vais vous donner un exemple fictif du genre de possibilités auxquelles je songe. Disons qu'un homme de 19 ans est reconnu coupable d'entrée par effraction et qu'il paie sa dette. Ce n'était rien de grave, personne n'a été blessé. Vingt ans plus tard, il devient défenseur des droits de la personne à Cuba, au Tibet ou en Iran ou encore dans un pays quelconque où on a accès à des outils technologiques assez avancés si on décide d'en faire une priorité. L'homme en question écrit une lettre qu'il envoie aux journaux et dans laquelle il critique un ministre ou le glorieux chef

and grab the envelope and do a DNA check on the saliva on the envelope, if that is possible, which I think it is, and they seek help from you. What happens?

Mr. Bird: That is an interesting example, because if he had a youth record —

Senator Fraser: No, I said he was 19.

Mr. Bird: He is an adult with an adult record. He would be treated as an adult. His DNA profile would be kept in the National DNA Data Bank indefinitely, as required by the legislation. If he has not been acquitted or conditionally discharged, that information remains indefinitely.

If a foreign agency sends in a crime scene profile or what they consider to be a profile, and we accept it as a crime stain, he would be run through the National DNA Data Bank and, if it matches his record, a report would go back that we have a match. That would be the end of the transmission, until the foreign country comes back and asks for further information, assuming they wanted identifying information. We do not tell them what kind of match we have. We simply say we have a match.

They would then begin the inquiry as to what information and why this would be transmitted. It would be no different than if they sent in a fingerprint at this point. If they had found a fingerprint at the scene that matched his criminal record, the same kinds of questions that would be asked with regard to fingerprint matches would be asked here. Would this information be sent to this country given its potential human rights record? This analysis would be made by the RCMP criminal records, the international exchange section. They would look at it and determine whether the country in question is one we normally exchange this kind of information with, for these purposes. It would be the same consideration.

Senator Fraser: Are there guidelines, practices or rules that we could see? Are there such things, and, if so, would it be possible for us to have an indication of what they might say? As technology spreads and becomes ever more precise, these dangers become ever more acute. I am not accusing anybody in the RCMP or anywhere else of setting out to jail political dissidents in Iran, but things can happen, so I am trying to find out what exists to protect against things.

d'État. La police débarque, trouve l'enveloppe et effectue une analyse génétique à partir de la salive qui se trouve dessus, si c'est possible, je crois que ce l'est, puis demande votre aide. Qu'est-ce qui va arriver?

M. Bird : C'est un exemple intéressant, parce que s'il avait un casier judiciaire lorsqu'il était adolescent...

Le sénateur Fraser : Non, j'ai dit qu'il avait 19 ans.

M. Bird : C'est donc un adulte qui a un casier judiciaire d'adulte. Il serait traité comme un adulte. Son profil génétique serait conservé dans la Banque nationale de données génétiques pour une période indéfinie, comme l'exige la loi. S'il n'est pas acquitté ou libéré sous condition, les renseignements sont conservés pour une période indéfinie.

Si un organisme étranger nous fait parvenir un profil établi à partir d'une scène de crime ou ce qu'elle considère être un profil, et que nous l'acceptons en tant qu'ensemble d'éléments d'une scène de crime, nous comparons le profil de l'homme en question aux données de la Banque nationale de données génétiques, et, s'il est possible d'établir une correspondance avec un profil de la banque, nous le faisons savoir à l'organisme étranger. C'est la seule information que nous lui transmettons jusqu'à ce que le pays étranger communique de nouveau avec nous pour nous demander de plus amples renseignements, si l'on présume que les gens de ce pays voulaient des renseignements permettant d'identifier la personne. Nous ne leur disons pas quel genre de correspondance nous avons pu établir. Nous ne faisons que leur dire qu'il y a correspondance.

Ils commencent alors l'enquête pour déterminer de quels renseignements il s'agit et les raisons pour lesquelles ces renseignements seraient transmis. À cette étape, ce ne serait pas différent s'ils faisaient parvenir des empreintes digitales. S'ils avaient découvert une empreinte digitale sur la scène du crime qui correspond au casier judiciaire de l'homme en question, nous leur poserions le même genre de questions en ce qui concerne la correspondance entre les empreintes digitales qu'en ce qui concerne les données génétiques. Est-ce que nous enverrions les renseignements au pays vu les questions liées aux droits de la personne qui peuvent se poser? Ce sont les gens qui s'occupent des casiers judiciaires à la GRC qui effectueraient cette analyse, les gens de la section des échanges internationaux. Ils se pencheraient là-dessus et détermineraient si le pays en question fait partie de ceux avec lesquels nous échangeons habituellement ce genre de renseignements, à ces fins. On tiendrait compte des mêmes choses.

Le sénateur Fraser : Y a-t-il des lignes directrices, des pratiques ou des règles que nous pourrions consulter? Ce genre de texte existe-t-il, et, le cas échéant, pourrions-nous avoir un aperçu de son contenu? Les outils technologiques sont de plus en plus répandus et de plus en plus précis, et les dangers dont nous parlons sont de plus en plus grands. Je n'accuse personne à la GRC ou ailleurs de chercher à emprisonner des dissidents politiques en Iran, mais les choses peuvent se produire, alors j'essaie de savoir quels mécanismes existent pour prévenir ce genre de choses...

Mr. Bird: I may have to ask other colleagues for more details on their policies with respect to this kind of example, but there is a directive from what was then the Solicitor General, now the Minister of Public Safety, on international exchanges of information and the kinds of requirements that are required to be put in place, advice sought from the Department of Foreign Affairs and legal advice about the kinds of arrangements put in place. There is a process to ensure that, if they do not already have a treaty in place for the exchange of this kind of information, new ones would then be scrutinized by this process so that the RCMP would be aware of potential risks and problems in any particular jurisdiction, and reliance on the advice of our Department of Foreign Affairs and legal advice about the legal basis of the treaty and the binding nature of the requirements that we are putting out. There is that overriding safeguard.

Beyond that, I will have to ask my colleagues if there is anything in particular they can advise me.

The advice I can give you is that there is no set policy beyond the fact that you are now relying on the Interpol exchanges and the Interpol charter, which says that member states will only use this information for the investigation and prosecution of offences for criminal law purposes, not for political purposes. The countries we are exchanging information with through the Interpol system have all agreed to not use this information for political purposes. At the same time, each of these requests is looked at on a case-by-case basis to see whether or not cooperation would be forthcoming; however, if they meet the requirements, generally this information is provided.

The Chairman: Earlier in your remarks, you said that when a recipient foreign country receives some DNA information, it goes with conditions, and you said these conditions must be met. What would you do if there were a breach of those conditions in a foreign country? What is your method of enforcement, and what is your recourse?

Mr. Bird: My understanding is that the recourse would be non-cooperation in the future, and their complaint could be raised with Interpol itself.

The Chairman: There is no reciprocal legal enforcement agency available that you know of?

Mr. Bird: Not that I am aware of. It would be a diplomatic matter as opposed to a legal matter. At the same time, the way this is likely to come about is if other countries suddenly start asking us about information that was exchanged with them for some other related purpose and/or we find that they have matches with our DNA profiles that we assume they did not have. That is how we would likely come across finding out they were not respecting these conditions.

M. Bird : Il faudrait peut-être que je pose la question à mes collègues pour obtenir des détails sur leurs politiques en ce qui concerne ce genre d'exemple, mais il y a une directive émise à l'époque par le Solliciteur général, qui est maintenant le ministre de la Sécurité publique, sur les échanges d'information avec les autres pays et sur le genre d'exigences qu'il faut mettre en place, sur les conseils qu'il faut demander au ministère des Affaires étrangères et sur les conseils juridiques au sujet du genre d'entente conclue. Il existe un processus qui permet de garantir que, s'il n'existe pas déjà de traités pour l'échange de ce genre d'information, les nouveaux traités font l'objet d'un examen, de façon que la GRC connaisse les risques et les problèmes potentiels dans tout pays concerné, et qui permet de garantir que nous nous fions sur les conseils du ministère des Affaires étrangères et sur les conseils juridiques concernant les fondements du traité et l'obligation de répondre aux exigences que nous définissons. Il y a ce mécanisme de protection qui a préséance sur le reste.

C'est tout ce que je peux vous dire là-dessus, et je vais devoir demander à mes collègues s'il y a quelque chose d'autre qu'ils peuvent me signaler.

Ce que je peux vous dire, c'est qu'il n'y a pas de politique définie, mis à part le fait que vous comptez maintenant sur les échanges et sur la charte d'Interpol, selon laquelle les États membres n'utilisent les renseignements échangés qu'aux fins d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction criminelle, et non à des fins politiques. Les pays avec lesquels nous échangeons des renseignements par l'intermédiaire du système d'Interpol ont tous convenu de ne pas utiliser ces renseignements à des fins politiques. En même temps, on examine chacune des demandes pour déterminer si la collaboration est possible ou non; cependant, en règle générale, si les personnes qui demandent les renseignements répondent aux exigences, les renseignements leur sont fournis.

Le président : Tout à l'heure, dans votre exposé, vous avez dit que, lorsqu'un destinataire d'un pays étranger reçoit des informations génétiques, il y a certaines conditions, et vous avez dit que ces conditions doivent être respectées. Que faites-vous en cas de manquement à ces conditions dans un pays étranger? Quelle est votre méthode d'application, et quels sont vos recours?

M. Bird : D'après ce que je sais, le recours serait le refus de poursuivre la collaboration à l'avenir, et les destinataires pourraient porter plainte auprès d'Interpol.

Le président : D'après ce que vous savez, il n'y a pas d'organisme commun d'application de la loi?

M. Bird : Pas que je sache. Ce serait une question diplomatique plutôt qu'une question juridique. En même temps, la situation est susceptible de se produire si d'autres pays commencent soudainement à nous poser des questions au sujet de renseignements échangés avec eux pour d'autres fins connexes ou si nous découvrons qu'ils auront établi des correspondances avec nos profils génétiques, alors que nous présumions que ce n'était pas le cas. C'est ainsi que nous sommes susceptibles de découvrir qu'ils ne respectaient pas ces conditions.

The likely sanction would be international ostracization, where all other countries say we cannot trust their undertaking to only use this information as we intended, and that would be a serious blow to their international cooperation with respect to all other countries.

Senator Stratton: Has there been a history that would support the supposition that countries would use the DNA against an activist, to your knowledge, or a similar situation? For example, as Senator Fraser has alluded to, you pass the DNA on and the folks over in whatever country use it against that person to convict him of a crime he did not commit. Has there been any evidence of the misuse of DNA by other countries? That is the basis of the question.

Mr. Bird: To this date, I am not aware of any Canadian experience that has any international misuse of DNA. Most of our exchanges that have been successful in identifying someone have been with our American neighbours or related to investigations transpiring in Mexico and the United States, and misuse of the information has not been something which has come about. Internationally, we do not send a profile of an individual, but if we had not had match information, in other words, the identity required from other countries that have misused them in any way, I am not aware of it.

Ms. Trudel: I am not aware of any cases of misuse, but I can provide you with some statistics that we have on international exchange and the results that we got, just to give you a perspective of how often it has happened. As of June 4, we have received 220 search requests from 27 foreign countries. I have a list of the countries, and they include Austria, Belgium, the Czech Republic, Denmark, Germany, Finland, France, Georgia, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Jordan, Liechtenstein, Moldova, Montenegro, Netherlands, Portugal, the U.K., the U.S., where the majority of exchanges are done, Scotland, the Slavic Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland and Yugoslavia. These are the requests that we receive coming in. We have sent 76 abroad, as of June 4, to be searched. These would be crime scene DNA samples sent abroad. As a result of all those exchanges over the years, we have had three hits.

The first hit linked a forensic crime scene sample in Canada from a sexual assault to a sexual assault that occurred in New York State. By the two being notified of the hit, the investigators were able to exchange information and discovered that they had interviewed the same suspect. Therefore, they focused on that suspect and were able to resolve the case.

La sanction probable serait l'ostracisme à l'échelle internationale, c'est-à-dire que tous les autres pays diraient qu'ils ne peuvent se fier à l'engagement du pays en question de n'utiliser les renseignements aux fins prévues, et ce serait un dur coup porté à ce pays, qui ne pourrait plus collaborer avec tous les autres.

Le sénateur Stratton : D'après ce que vous savez, y a-t-il eu des situations qui valident l'hypothèse selon laquelle des pays utiliseraient des données génétiques contre un militant ou des situations semblables? Des situations, par exemple, comme celle qu'a évoquée le sénateur Fraser, où vous avez transmis des données génétiques aux gens d'un pays donné qui les ont utilisées pour juger une personne coupable d'un crime qu'elle n'a pas commis. Y a-t-il des preuves de ce que d'autres pays aient mal utilisé des données génétiques? Voilà l'élément fondamental de la question.

M. Bird : Jusqu'à maintenant, je n'ai été témoin d'aucune expérience canadienne de mauvaise utilisation des données génétiques à l'échelle internationale. La plupart des échanges d'information qui ont permis d'identifier des personnes ont été effectués avec nos voisins américains ou dans le cadre d'enquêtes au Mexique ou aux États-Unis, et le problème de la mauvaise utilisation de l'information ne s'est pas posé. À l'échelle internationale, nous n'envoyons de profil de personne, mais si nous n'avons pas obtenu des renseignements concernant une correspondance établie entre des profils, en d'autres termes, l'identification demandée par d'autres pays qui ont utilisé les renseignements d'une façon illégitime quelconque, je n'en sais rien.

Mme Trudel : Je n'ai pas entendu parler de cas où il y aurait eu mauvaise utilisation des données, mais je peux vous donner quelques chiffres que nous avons sur les échanges internationaux et les résultats que nous avons obtenus, simplement pour vous donner une idée de la fréquence de ces échanges. Le 4 juin, nous avons reçu 220 demandes de recherche de la part de 27 pays. Voici la liste des pays : l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, la Finlande, la France, la Georgie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Jordanie, le Liechtenstein, la Moldavie, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, les États-Unis — avec lesquels s'effectue la majeure partie des échanges —, l'Écosse, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède, la Suisse et la Yougoslavie. Voilà les pays qui nous font des demandes. Au 4 juin, nous avons nous-mêmes formulé 76 demandes de recherche à l'intention de d'autres pays. Il s'agit d'échantillons d'ADN prélevés sur la scène d'un crime et envoyés à l'étranger. L'ensemble de ces échanges effectués au fil des ans nous a permis d'établir trois correspondances.

La première correspondance s'est faite entre les échantillons prélevés sur des scènes d'agression sexuelle au Canada et dans l'État de New York. Les deux parties ayant été avisées de la correspondance, les enquêteurs ont pu échanger des renseignements et découvrir qu'ils avaient interviewé le même suspect. Ils se sont donc concentrés sur ce suspect et ont pu résoudre le cas.

Another example: We got an offender hit between a Canadian crime scene sample to a convicted offender in the U.S. If you want to read more about this case, I will give a synopsis, but it is in the 2004-05 annual report of the National DNA Data Bank. The case involved a Canadian female that complained of being sexually assaulted while vacationing in Mexico. Upon her return to Canada, a sample was processed by one of the crime labs and a male profile was obtained from the evidence submitted. That male profile was sent out as a search request to be compared to other databases. When compared to a U.S. database, a match resulted with a convicted offender in California.

At the time, the whereabouts of the suspect was unknown. He was in violation of parole and by doing more investigation they were able to locate him in a jail in Mexico on sexual assault charges. That was a second example where the exchange of information was very useful.

The third one can be found in our 2002-03 annual report. It was an offender hit between a crime scene sample received as a search from the United States against a convicted offender sample from the National DNA Data Bank. The case was a murder/sexual assault investigation that occurred in Ohio in 2001. In 2002, investigators in the U.S., in order to reactivate that cold case, featured the case on *America's Most Wanted*. As a result, a tip came to the RCMP that they might want to look at a suspect who was Canadian. It turned out that the suspect was in jail in Alberta under a different alias but the exchange of the information led to the resolution of the crime. There was an exchange of fingerprints to make sure they were dealing with the right person. The suspect was deported to the U.S. following completion of his Canadian sentence.

This gives you an idea of how often we receive requests from abroad, how often we send it and how often we get a match. We have had three matches since the first request in 2002.

The Chairman: That is very useful.

Senator Joyal: My question relates to the Auditor General's report tabled in May 2007 and the last recommendation at page 39.

The Chairman: Mr. Bird, do you have a copy of the report?

Mr. Bird: No, I do not have it and I do not know if I can answer questions about the labs because I deal with the National Data Bank, which is not part of the operations of the forensic labs.

Senator Joyal: I will read the last recommendation because it is linked to the question asked by Senator Fraser. At page 39, under the heading, "Performance Reporting", 7.87 states:

Voici un autre exemple : nous avons établi une correspondance entre les échantillons prélevés sur la scène de crime au Canada et le profil d'un délinquant condamné aux États-Unis. Si vous voulez lire sur ce cas, je vais vous le résumer, mais le rapport annuel pour 2004-2005 de la Banque nationale de données génétiques en parle. Le cas était celui d'une Canadienne qui s'était plainte d'avoir été agressée sexuellement pendant ses vacances au Mexique. Lorsqu'elle est rentrée au Canada, un échantillon a été traité dans l'un des laboratoires judiciaires, et on a établi le profil d'un homme à partir des éléments de preuve présentés. Ce profil a été envoyé avec une demande de recherche, aux fins de comparaison avec les données d'autres bases de données. Lorsqu'on a comparé le profil avec les données d'une base de données américaines, on a obtenu une correspondance avec un délinquant condamné en Californie.

À l'époque, on ne savait pas où se trouvait le suspect. Il avait enfreint les conditions de sa libération, et, en faisant une enquête approfondie, on a pu le retrouver dans une prison du Mexique, où il se trouvait parce qu'on l'accusait d'agression sexuelle. Voilà un deuxième exemple où l'échange d'information a été très utile.

Vous trouverez le troisième exemple dans notre rapport annuel de 2002-2003. Il s'agit d'une correspondance entre un échantillon prélevé sur la scène d'un crime et obtenu des États-Unis à la suite d'une demande de recherche, et un échantillon du fichier des condamnés de la Banque nationale de données génétiques. C'était un cas d'enquête sur un meurtre et une agression sexuelle ayant eu lieu en Ohio en 2001. En 2002, pour relancer une enquête qui n'allait nulle part, les enquêteurs américains ont présenté le cas dans le cadre de l'émission *America's Most Wanted*. Résultat : on a indiqué à la GRC de chercher un suspect canadien. Au bout du compte, on a découvert que le suspect était emprisonné en Alberta sous un nom différent, mais l'échange d'information a permis de résoudre l'affaire. Il y a eu échange d'empreintes digitales pour s'assurer de l'identité du suspect. Celui-ci a été expulsé aux États-Unis une fois qu'il a fini de purger sa peine au Canada.

Cela vous donne une idée de la fréquence à laquelle nous recevons des demandes des autres pays, à laquelle nous envoyons des renseignements et à laquelle nous établissons des correspondances. Nous avons établi trois correspondances depuis la première demande, en 2002.

Le président : C'est très utile.

Le sénateur Joyal : Ma question a trait au rapport que la vérificatrice générale a déposé en mai 2007 et à la dernière recommandation de la page 39.

Le président : Monsieur Bird, avez-vous un exemplaire du rapport?

M. Bird : Non, je n'en ai pas, et je ne sais pas si je peux répondre à des questions au sujet des laboratoires, parce que je m'occupe de la Banque nationale de données, qui ne fait pas partie des activités des laboratoires judiciaires.

Le sénateur Joyal : Je vais lire la dernière recommandation, parce que celle-ci est liée à la question qu'a posée le sénateur Fraser. À la page 39, voici ce qu'on peut lire à la section 7.87, sous le titre « Rapports sur le rendement » :

Recommendation. The RCMP should ensure that parliamentarians receive the information needed to hold the government to account for the performance of all activities related to the Forensic Laboratory Services, including information on turnaround times and the extent to which performance targets are met.

It says “the RCMP”; it does not say, the lab or a service. It is a collective. The response of the RCMP printed in the report is as follows:

The RCMP agrees with government’s commitment to transparency and accountability. It will explore mechanisms to report to Parliament more fully.

The RCMP agrees with the government commitment to transparency and accountability. What are you contemplating to allow parliamentarians to hold to account the Forensic Laboratory Services and the other services of the RCMP involved in the management of DNA data?

Mr. Bird: My knowledge of that is somewhat peripheral. It is my understanding that the RCMP is planning to beef up its annual reports to Parliament and to Treasury Board. They were changed as a result of Treasury Board policy to be less detailed. However, I believe they will go back and enhance the reports as they had been originally put out so that Parliament would get the same information consistently as opposed to having what appeared to be a change in the reporting information in the past.

My understanding is that it relates back to a Treasury Board policy on what should go into these reports. They will undertake to strengthen the reports, to make them consistent with previous reports, so they are reporting the same thing in the same way. You will see comparisons from year to year on the same basis. That is my understanding of the response.

Senator Joyal: Can we expect that, in the next report, according to the recommendation of the Auditor General, we would have more information on turnaround times and the extent to which performance targets are met? This bill, if passed, will add a significant additional load of work to your services. It will become important for Parliament to be able to measure how well you meet the target, how able you are to satisfy the additional work created by additional designated offences to be serviced and to maintain quality control and administrative regulations as a highly professional service. Can we expect that in the forthcoming report you will be able to satisfy those objectives of information?

Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada devrait veiller à ce que les parlementaires reçoivent l’information requise pour demander des comptes au gouvernement sur le rendement de toutes les activités aux Services de laboratoire judiciaires, y compris de la formation sur les délais d’exécution et sur la mesure dans laquelle les cibles de rendement sont atteintes.

Le texte parle de « la GRC », et non d’un laboratoire ou d’un service. C’est un générique. La réponse de la GRC qui figure dans le rapport est la suivante :

La GRC souscrit à l’engagement du gouvernement en faveur de la transparence et de la reddition de comptes. Elle étudiera les mécanismes qui lui permettront de mieux faire rapport au Parlement.

La GRC souscrit à l’engagement du gouvernement en faveur de la transparence et de la reddition de comptes. Qu’envisagez-vous pour permettre aux parlementaires de demander des comptes aux Services de laboratoire judiciaires et aux autres services de la GRC qui participent à la gestion des données génétiques?

M. Bird : Mes connaissances sur ce sujet sont un peu superficielles. D’après ce que je sais, la GRC prévoit donner de l’ampleur aux rapports annuels qu’elle présente au Parlement et au Conseil du Trésor. Ceux-ci ont changé lorsque le Conseil du Trésor a adopté une politique selon laquelle ils seraient moins détaillés. Cependant, je pense que la GRC va revenir en arrière et recommencer à présenter des rapports comme ceux qu’elle présentait auparavant, de façon que le Parlement obtienne constamment les mêmes renseignements, plutôt que de devoir composer avec ce qui semblait être un changement par rapport aux renseignements qui figuraient auparavant dans les rapports.

D’après ce que je sais, cela revient à la politique du Conseil du Trésor portant sur ce qui devrait figurer dans ces rapports. La GRC va entreprendre de renforcer les rapports, de façon à les rendre semblables aux rapports qu’elle présentait auparavant, pour toujours faire état des mêmes choses de la même manière. Vous allez pouvoir prendre connaissance de comparaisons d’une année sur l’autre des mêmes éléments. C’est ainsi que j’interprète la réponse.

Le sénateur Joyal : Pouvons-nous nous attendre à obtenir, dans le prochain rapport, conformément à la recommandation de la vérificatrice générale, davantage de renseignements sur les délais d’exécution et la mesure dans laquelle les objectifs de rendement sont atteints? Le projet de loi qui nous occupe aujourd’hui, s’il est adopté, fera augmenter de façon considérable la charge de travail de vos services. Il deviendra important pour le Parlement de pouvoir évaluer la mesure dans laquelle vous atteignez les objectifs, être capable de vous charger du travail supplémentaire engendré par l’ajout d’infractions désignées à la liste, d’effectuer un contrôle de la qualité et d’appliquer le règlement administratif comme un service hautement professionnel. Pouvons-nous nous attendre à ce que, dans le rapport qui s’en vient, vous soyez en mesure d’atteindre ces objectifs au chapitre de l’information?

Mr. Bird: You have put me in a position of trying to speak for Assistant Commissioner Joseph Buckle, Director of Forensic Science and Identification Services, who is responsible for their operation and what goes into those reports. From my understanding of the response to the Auditor General's report, I would think that you can expect a more detailed and fuller report in the future. The degree to which he will provide that I cannot say at this time because I do not know what is in his mind.

Senator Joyal: The information requested by Senator Fraser on how many requests you receive on a yearly basis from how many countries and for what kind of crime should appear in the report. That information helps Parliament to monitor the use of the data banks and the way in which that information travels. None of us would argue its value, given the examples cited by Ms. Trudel. My concern is securing the privacy of the information being sent. There are conditions that must be met before it can be spread around.

Ms. Trudel: The National DNA Data Bank is under the umbrella of the RCMP, but we are required by regulation to produce a report. We have a report tabled every year, and that is where that type of information would be added. If people are interested in finding that, we can add that in there. I think you were forwarded copies and electronic addresses to our website where you could see all our reports. We have our success stories, and we also have how many samples we receive on a yearly basis, for what type of offences and from what type of country. We have not been reporting the number of requests received from other countries, but that could be easily added to our report.

You were talking about the backlog in issues and response time. I would again make the distinction that this is not an issue with the National DNA Data Bank. Normally, we receive 350 to 400 convicted offender's samples a week, and usually they are processed and uploaded into CODIS, which is our database, within a week of receipt. In terms of the proposed new legislation and capacity for the National DNA Data Bank, the National DNA Data Bank was designed to process 30,000 convicted offender samples per year. We receive approximately 18,000 samples a year, so we are way below capacity right now. We could ramp up to 60,000 samples a year for convicted offender processing if we need to. We have capacity there. As you mentioned, the issue is populating the crime scene samples.

Senator Bryden: If I understood you correctly, Mr. Bird, you indicated that the report that the Auditor General audited was done in compliance with a changed level of reporting, that change

M. Bird : Vous me forcez à essayer de parler à la place du Commissaire adjoint, Joseph Buckle, qui est directeur des Services des sciences judiciaires et de l'identité et responsable des activités de ce service et de ce qui figure dans les rapports. D'après ce que je comprends de la réponse au rapport de la vérificatrice générale, je pense que vous pouvez vous attendre à recevoir des rapports plus détaillés et plus complets dans l'avenir. La mesure dans laquelle il va faire que cela va se produire est une chose dont je ne peux vous parler aujourd'hui, parce que je ne sais pas ce qu'il a en tête.

Le sénateur Joyal : L'information que vous a demandée le sénateur Fraser en ce qui concerne le nombre de demandes que vous recevez par année, le nombre de pays desquels vous recevez ces demandes et le genre de crime qui fait l'objet de ces demandes devrait figurer dans le rapport. Cette information aide le Parlement à suivre l'usage qu'on fait des banques de données et la manière dont l'information circule. Personne ne mettrait en doute la valeur de cette information, vu les exemples qu'a donnés Mme Trudel. Ma préoccupation a trait à la confidentialité de l'information qui est envoyée. Il y a certaines conditions à respecter avant que l'information soit diffusée.

Mme Trudel : La Banque nationale de données génétiques relève de la GRC, mais nous sommes tenus par le règlement de rédiger un rapport. Nous déposons un rapport chaque année, et c'est dans ce rapport que le genre d'information dont vous parlez pourrait figurer. Si les gens s'intéressent à cette question, nous pouvons ajouter cette information au rapport. Je pense qu'on vous a fourni des exemplaires et des adresses électroniques qui vous permettront de visiter notre site Web et de consulter tous nos rapports. Nous parlons dans ce site de nos succès, de la quantité d'échantillons que nous recevons par année, du genre d'infractions que ceux-ci concernent et du genre de pays desquels nous les recevons. Nous n'avons pas déclaré le nombre de demandes reçues d'autres pays, mais c'est une information qu'il serait facile d'ajouter à nos rapports.

Vous avez parlé de l'arriéré dans le traitement des dossiers et des délais de réponse. Je veux insister encore une fois sur le fait que cela ne pose pas problème en ce qui a trait à la Banque nationale de données génétiques. Normalement, nous recevons entre 350 et 400 échantillons provenant de délinquants condamnés par semaine, et nous traitons et téléchargeons habituellement les données dans CODIS, qui est notre base de données, dans un délai d'une semaine après réception des échantillons. En ce qui concerne le projet de loi et la capacité de la Banque nationale de données génétiques, cette dernière a été conçue pour traiter 30 000 échantillons provenant de délinquants condamnés par année. Nous recevons environ 18 000 échantillons par année, ce qui fait que nous sommes très en deçà de la pleine capacité à l'heure actuelle. Nous pourrions traiter jusqu'à 60 000 échantillons par année si nous devons le faire. La capacité est là. Comme vous l'avez mentionné, le problème, c'est de prélever les échantillons sur les scènes de crime.

Le sénateur Bryden : Si je vous ai bien compris, monsieur Bird, vous avez dit que le rapport qu'a vérifié la vérificatrice générale avait été rédigé en fonction d'un niveau modifié de reddition de

being dictated by the Treasury Board. It was less detailed than used to be provided, and you will now be able to go back to that type of detail. Am I right?

Mr. Bird: My understanding is that there are two kinds of reports. There is the kind of report mandated under the DNA Identification Act for the National DNA Data Bank, which is a separate report, and then there is program performance reporting, required as a result of the budgetary process that reports to Parliament how the money is spent. That is the sort of data about the actual operations of the RCMP labs that do the forensic analysis that the Auditor General is talking about, and the reporting format for Treasury Board as a result of what goes back to the public accounts is basically constantly collected.

I recall Assistant Commissioner Buckle's evidence to you, indicating that they are doing matrix reporting, looking at all the through-puts and various backlogs or process elements they have so they know at any one time how the process is working, and they have committed themselves, as I understand it, to providing meaningful data in the annual reports that are tabled in Parliament. Hopefully, you will get more detail.

Senator Bryden: We also were told that there are greater resources being made available. I think we were told that the budget for doing this is \$10 million. The RCMP is providing another \$5 million right away, and there is another \$5 million or \$10 million within the next two years. There would be a lot more resources. That evidence was given when we were here before.

Mr. Bird: To add to that, I believe more resources are being added, and I believe you will hear that that will not have an instant effect, given the fact that they have to develop the capacity. They have to train and create it. The added capacity is not something they can just plug in. They have to develop personnel, buy the equipment, validate it and install it, all of that.

Senator Trenholme Counsell: The National DNA Data Bank has excess capacity now, but the Auditor General's comments that I have just reread here were regarding the Forensic Laboratory Services of the RCMP. In all of our discussions, we have to be careful to keep the two separate. The backlog, I believe, Mr. Chairman, is with the Forensic Laboratory Services — in other words, the samples coming in from crime scenes. They are closely linked, but the functions are quite different. One leads to the other in a number of cases. Is it correct that the backlog is not with the DNA data bank but with the Forensic Laboratory Services?

comptes, le changement ayant été dicté par le Conseil du Trésor. Le rapport était moins détaillé qu'auparavant, et vous allez maintenant être en mesure de fournir de nouveau ce degré de détail. Est-ce exact?

M. Bird : D'après ce que je sais, il y a deux types de rapports différents. Il y a le genre de rapport qui doit être déposé en vertu de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et qui concerne la Banque nationale de données génétiques, et c'est un rapport à part, puis il y a le rapport sur le rendement du programme, qui est obligatoire dans le cadre du processus budgétaire de reddition de comptes au Parlement quant à la façon dont l'argent est dépensé. C'est le genre de données sur les activités des laboratoires de la GRC où s'effectue l'analyse judiciaire dont la vérificatrice générale parle, et le modèle de rapport présenté au Conseil du Trésor en conséquence de ce qui retourne aux comptes publics donne essentiellement lieu à une collecte permanente de données.

Je me rappelle le témoignage que le commissaire adjoint, M. Buckle, a présenté devant vous, selon lequel son organisation dépose des rapports devant plusieurs autorités, dans lesquels elle se penche sur les résultats et les différents éléments de l'arriéré ou du processus, de façon que ces autorités savent en tout temps comment le processus se déroule, et l'organisation s'est engagée, d'après ce que je sais, à fournir des données significatives dans les rapports annuels déposés devant le Parlement. Il est à espérer que vous allez obtenir davantage de détails.

Le sénateur Bryden : On nous a aussi dit que des ressources importantes allaient être accessibles. Je pense qu'on nous a dit que le budget à cet égard est de 10 millions de dollars. La GRC fournit sur-le-champ cinq millions de dollars de plus, et il y a de cinq à dix millions de dollars supplémentaires sur les deux prochaines années. Il va donc y avoir beaucoup plus de ressources. C'est le témoignage que nous avons reçu lorsque nous nous sommes réunis l'autre jour.

M. Bird : Pour ajouter à ce que vous avez dit, je pense qu'il va y avoir davantage de ressources, je pense que vous allez entendre dire que l'effet ne sera pas immédiat, vu qu'on devra créer la capacité. On devra offrir de la formation et créer la capacité. La capacité supplémentaire n'est pas une chose qu'on peut tout simplement ajouter. Il faut former du personnel, acheter de l'équipement, en vérifier le fonctionnement et l'installer; tout cela.

Le sénateur Trenholme Counsell : La Banque nationale de données génétiques a une capacité excédentaire à l'heure actuelle, mais les observations de la vérificatrice générale que je viens de relire concernaient les Services de laboratoire judiciaire de la GRC. Dans toutes nos discussions, nous devons être prudents et ne pas confondre les deux. Je pense, monsieur le président, que l'arriéré concerne les Services de laboratoire judiciaire — en d'autres termes, les échantillons qui arrivent des scènes de crime. Les deux organisations ont des liens étroits, mais elles remplissent des fonctions très différentes. Dans de nombreux cas, l'une mène à l'autre. Est-il exact que l'arriéré concerne non pas la Banque de données génétiques, mais plutôt les Services de laboratoire judiciaire?

Mr. Bird: Yes, I would agree with that, and it is not just the RCMP labs. My understanding is that this is common to the provincial labs in Montreal and Toronto. They cannot meet the demand that the police are now asking for on forensic analysis of crime scene data. The data bank itself is a national police service taking the profiles from the Quebec labs, the Toronto labs and the RCMP labs and putting them into one index for comparison, but they are simply a service provider for the profiles they derive. They are only able to deal with the quality and quantity of those profiles as they are produced to them by the operational labs. There are different labs in the RCMP national data bank that can do the analysis for the Convicted Offender Index, which is a separate laboratory system that derives those profiles and puts them into the Convicted Offender Index, which is then compared against the crime scene profiles derived from the operation labs. It is a bit complex because you have two different laboratory systems producing inputs to two different indices which are then compared in the national database.

Senator Trenholme Counsell: When I used the word “problem,” I did not mean there is anything wrong happening, but it is a capacity issue with the Forensic Laboratory Services, and therefore that is probably a budget issue. You have only six laboratories, do you, across the country doing this forensic laboratory work?

Mr. Bird: There are six laboratories in the RCMP, not all of which are necessarily doing DNA work, but they may well all soon be doing that given the increased capacity. As well, there are two provincial labs — which makes eight labs sending information from crime scenes to the National DNA Data Bank.

Senator Trenholme Counsell: Is the issue the availability of qualified technician staff to do this, or is it a budget issue?

Mr. Bird: I believe it is both. You need the budget in order to hire the people, and then they have to be trained, and there is a lag time of a year or year and a half to get the raw analysts ready to do qualified DNA analysis off the bench for a crime scene. It is a higher standard in one sense, because they have to be prepared to go to court to testify in evidence as to the nature of what they derived from the crime scene evidence and whether it matches the warrant sample that usually later links an individual to that crime scene.

Senator Joyal: My question is more in relation to Charter issues and section 487.07(d) of the DNA Identification Act, under the heading “Duty to Inform.” I am taking it from the unofficial

M. Bird : Oui, je suis d'accord avec ce que vous avez dit, il ne s'agit pas seulement des laboratoires de la GRC. D'après ce que je sais, c'est la situation des laboratoires provinciaux qui se trouvent à Montréal et à Toronto. Ils n'arrivent pas à répondre à la demande des services de police quant à l'analyse judiciaire des données provenant des scènes de crime. La banque de données en soi est un service de police national dans le cadre duquel on prend les profils des laboratoires de Québec, de Toronto et de la GRC et on les rassemble avec un seul index aux fins de comparaison, mais il ne s'agit que d'un fournisseur de services en ce qui a trait aux profils établis. Les responsables de la banque ne sont en mesure de gérer ces profils sur les plans de la qualité et de la quantité que si les laboratoires opérationnels les leur présentent. Pour ce qui est de la Banque nationale de données de la GRC, il y a différents laboratoires qui peuvent effectuer l'analyse relative aux fichiers des condamnés, qui est un système de laboratoire à part qui établit ses profils et les verse aux fichiers des condamnés, qu'on utilise ensuite aux fins de comparaison avec les profils établis par les laboratoires opérationnels à partir des éléments des scènes de crime. C'est un peu complexe, parce qu'il y a deux systèmes de laboratoire différents qui produisent des données indexées de deux façons différentes, données qui sont ensuite comparées dans la base nationale de données.

Le sénateur Trenholme Counsell : Lorsque j'ai utilisé le terme « problème », je voulais dire non pas que quelque chose n'allait pas, mais que c'est une question de capacité des Services de laboratoire judiciaire, et que c'est donc probablement une question de budget. Dans l'ensemble du pays, vous n'avez que six laboratoires pour effectuer le travail d'analyse judiciaire, n'est-ce pas?

M. Bird : Il y a six laboratoires à la GRC, qui ne s'occupent pas nécessairement tous du travail d'analyse génétique, mais qui pourraient très bien le faire bientôt, vu la capacité accrue. Il y a aussi deux laboratoires provinciaux — ce qui fait un total de huit laboratoires qui envoient des renseignements provenant des scènes de crime à la Banque nationale de données génétiques.

Le sénateur Trenholme Counsell : Est-ce que le problème, c'est la disponibilité de techniciens qualifiés pour effectuer ce travail, ou est-ce que c'est un problème de budget?

M. Bird : Je pense que ce sont deux problèmes. Il faut de l'argent pour embaucher des gens, puis pour les former, et il faut d'un an à un an et demi pour préparer des analystes à effectuer une analyse génétique précise des éléments d'une scène de crime. La norme est plus élevée, dans un sens, parce que ces gens doivent être prêts à comparaître devant un tribunal et à parler de la nature des résultats qu'ils obtiennent à partir des preuves recueillies sur la scène d'un crime et de la correspondance entre ces résultats et les échantillons prélevés au moyen d'un mandat et qui permettent habituellement par la suite de lier une personne à une scène de crime.

Le sénateur Joyal : Ma question a davantage trait aux enjeux liés à la Charte et à l'alinéa 487.07d) de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques, sous le titre « Obligation

office consolidation for discussion purposes only. The bill amends that section, at page 11.

I shall quote that section 487.07(d):

(d) the authorization given to the authority of the peace officer and any other person under the direction of the peace officer to use as much force as is necessary for the purpose of taking the samples.

At 487.07(3), it then says:

A peace officer who takes samples of bodily substances from a person, or a person who takes such samples under the direction of a peace officer, shall ensure that the person's privacy is respected in a manner that is reasonable in the circumstances.

It gives me pause that there can be the use of as much force as is necessary for the purpose of taking the samples. How would that stand up under the Charter? The person is not a threat and is not under a physical condition of not controlling his or her impulse. Essentially, it is a person who refuses to submit. Normally, under our court system, a person who refuses a court order is sent to prison for contempt of court. That is the normal rule.

Yet, in the bill, we have a different set of consequences, whereby the peace officer or the person who is under the direction of a peace officer can use force. Does that bring to mind the Charter and what it says about body integrity?

Mr. Bird: If the peace officer were simply authorized by a convicted offender order from the court to collect DNA from a person who is subject to a conviction for the purposes of DNA data banking, or could be for a warrant, and the person did not want to cooperate, then the normal powers of section 25 of the Criminal Code would apply. Any time a peace officer is authorized by a judge to execute an order, he has a duty to do that. He would have the same authority under section 25 of the Criminal Code, which authorizes the use of as much force as is reasonable to execute that order. The person has the right to complain about excessive force, but if they are impeding a peace officer in the execution of his duty, then there is a potential offence. The courts have commented on the nature of the DNA sampling profile. Even if the person resists the kind of force used in these circumstances, it would be no more than restraint. The officer would restrain the person so they could take the sample. It might be more difficult to take a fingerprint from a person who is being restrained than to take a sample of a bodily substance. Either they prick a finger with a lancet, like the kind used for a diabetes blood test, or they can pluck a hair. The amount of force required in these circumstances is minimal restraint. For a person who will not open his mouth to let you take a buccal swab, there are other means to obtain a DNA sample.

d'informer l'intéressé ». Je cite une codification administrative non officielle et produite aux fins de discussion seulement. Le projet de loi modifie cet article, à la page 11.

Je cite l'alinéa 487.07d) :

d) l'autorisation de son pouvoir — ou de celui de toute personne agissant sous son autorité — d'employer la force nécessaire pour procéder aux prélèvements.

Je cite le paragraphe 487.07(3) :

L'agent de la paix — ou la personne agissant sous son autorité — qui procède aux prélèvements veille à respecter autant que faire se peut la vie privée de l'intéressé.

Le fait qu'on puisse employer la force nécessaire pour procéder aux prélèvements des échantillons me fait réfléchir. Comment jugerait-on cela à la lumière de la Charte? La personne n'est pas menaçante ni dans une situation où elle ne peut se dominer. Essentiellement, il s'agit d'une personne qui refuse de se soumettre au prélèvement. Normalement, dans le cadre de notre système judiciaire, une personne qui refuse de se plier à l'ordonnance d'un tribunal est emprisonnée pour outrage au tribunal. C'est la règle habituelle.

Néanmoins, dans le projet de loi, il y a un ensemble de conséquences différentes, sur lesquelles l'agent de la paix ou la personne qui agit sous son autorité peut employer la force. Est-ce que cela fait songer à la Charte et à ce que celle-ci dit au sujet de l'intégrité physique?

M. Bird : Si un agent de la paix est simplement autorisé par une ordonnance d'un tribunal à recueillir l'ADN d'une personne faisant face à une condamnation aux fins de la collecte de données pour la Banque de données génétiques, ou encore par un mandat, que cette personne ne veut pas collaborer, alors les pouvoirs habituels de l'article 25 du Code criminel s'appliquent. Chaque fois qu'un agent de la paix est autorisé par un juge à exécuter une ordonnance, il a le devoir de le faire. Il a donc le même pouvoir en vertu de l'article 25 du Code criminel, qui l'autorise à employer la force nécessaire pour exécuter cette ordonnance. La personne visée par l'ordonnance a le droit de formuler une plainte pour emploi d'une force excessive, mais, si elle empêche un agent de la paix d'exécuter son devoir, elle peut se rendre coupable d'une infraction. Les tribunaux ont parlé de la nature de l'établissement de profils à partir d'échantillons d'ADN. Même si la personne résiste à l'emploi de la force utilisant ces circonstances, cela ne dépasse pas la contention. L'agent immobilise la personne de façon à pouvoir recueillir l'échantillon. Il peut être plus difficile de prendre les empreintes digitales d'une personne immobilisée que d'obtenir un échantillon de ses substances corporelles. On peut soit piquer un doigt avec une lancette, comme celle qu'on utilise pour recueillir des échantillons de sang pour faire des tests de diabète, ou prendre un cheveu. La force nécessaire dans cette situation correspond à la contention minimale. Si une personne n'accepte pas d'ouvrir la bouche pour laisser l'agent prendre un échantillon de sa salive, il y a d'autres moyens d'obtenir un échantillon d'ADN.

The Chairman: Do you not think it infringes on the individual under the Charter?

Mr. Bird: I do not think so and the courts have commented on the nature of taking samples as being minimally intrusive as an invasion of privacy. It is a very low standard. If you read the Supreme Court decisions, you will find that they have said that based on the evidence available about the techniques used, it is a reasonable process, and they have been challenged.

Senator Joyal: On the basis of being intrusive to the privacy of the person, how do you qualify that?

Mr. Bird: It is a minimal intrusion according to the Supreme Court, given the nature of the proceedings and the process being used. Having been convicted of an offence, the individual has a reduced expectation of privacy. When the courts deem the person a potential problem to society in the future, then they think it is in the public interest to have the person's DNA in a data bank in the event the person re-offends and re-victimizes society so that investigators can quickly identify the person as a perpetrator of such offences. It is reasonable in our society for people to be forced to submit to this process as the result of a DNA data bank order supplied by a judge.

Senator Joyal: Can you provide us with the decision on which you base that answer?

Mr. Bird: The last decision was in *Rodgers*. I do not have the citation in front of me, but it would be fairly easy to obtain.

The Chairman: What year was it reported?

Mr. Bird: I believe it was in 2006.

Senator Baker: It is reported as something else.

The Chairman: We have the citation; it is *R. v. Rodgers*, [2006] 1 S.C.R. 554, 2006 SCC 15.

Senator Baker: Was it reported as *Jackpine*?

Mr. Bird: The two cases were tried together and the reports might refer to one or the other.

Senator Milne: Ms. Trudel, you said that you have the capacity in your labs to deal with a much greater number of samples. Do you have capacity in the equipment but a shortage of personnel? Where is the capacity?

Ms. Trudel: We have the capacity if the technology remains unchanged. We have sufficient equipment and we have been proactive in successfully hiring DNA analysts, and we have trained them. We have a full complement on our analysis staff. If samples come in, they are trained and ready to go.

Senator Milne: Do you have excess staff now or enough staff to deal with further samples?

Le président : Ne pensez-vous pas que cela empiète sur les droits individuels que garantit la Charte?

M. Bird : Je ne pense pas, et les tribunaux ont dit que, de par sa nature, le prélèvement d'échantillons était une intrusion minimale dans la vie privée. C'est une norme très basse. Si vous lisez les décisions de la Cour suprême, vous allez constater que les juges ont dit que, en fonction des éléments probants dont ils disposaient sur les techniques utilisées, c'est un processus raisonnable, et ces décisions ont été contestées.

Le sénateur Joyal : À partir du fait qu'il s'agit d'une intrusion dans la vie privée de la personne, comment qualifiez-vous cela?

M. Bird : C'est une intrusion minimale d'après la Cour suprême, vu la nature de la procédure et du processus utilisé. La personne qui est reconnue coupable d'une infraction doit s'attendre à un respect moins grand de sa vie privée. Lorsque les tribunaux jugent qu'une personne peut causer du tort à la société dans l'avenir, alors ils pensent qu'il est dans l'intérêt public de verser les données génétiques de cette personne dans la banque de données, au cas où cette personne récidiverait et ferait de nouvelles victimes au sein de la société, de façon que l'enquêteur puisse rapidement identifier la personne ayant commis ces infractions. Dans notre société, il est raisonnable de forcer les gens à se soumettre à ce processus lorsqu'un juge a émis une ordonnance de prélèvement d'échantillon d'ADN devant être versé dans la banque de données.

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous nous donner le nom de la décision sur laquelle vous fondez votre réponse?

M. Bird : La dernière décision a été rendue dans l'affaire *Rodgers*. Je n'ai pas la référence devant moi, mais elle serait assez facile à obtenir.

Le président : En quelle année l'arrêt a-t-il été rapporté?

M. Bird : Je pense que c'était en 2006.

Le sénateur Baker : Il a été rapporté sous un autre nom.

Le président : Nous avons la référence; c'est : *R. c. Rodgers*, [2006] 1 R.C.S. 554, 2006 CSC 15.

Le sénateur Baker : L'arrêt n'a-t-il pas été rapporté sous le nom de *Jackpine*?

M. Bird : Les deux affaires ont été jugées en même temps, et il se peut que les décisions renvoient l'une à l'autre.

Le sénateur Milne : Madame Trudel, vous avez dit que vos laboratoires ont les moyens de traiter un nombre beaucoup plus grand d'échantillons. Peut-on dire que vous avez le matériel nécessaire, mais que vous manquez de personnel? Où en est la capacité?

Mme Trudel : Nous avons la capacité voulue dans la mesure où la technologie demeure la même. Nous disposons de matériel suffisant et nous avons eu la prévenance d'engager des analystes d'ADN, que nous avons formés. Notre effectif d'analystes est complet. Arrive un échantillon, les analystes sont là, dûment formés, prêts à s'exécuter.

Le sénateur Milne : Avez-vous un nombre excédentaire ou insuffisant d'employés, pour traiter d'autres échantillons?

Ms. Trudel: Yes, we can deal with as many as 60,000 samples. If it were bigger than that, we would have to reassess the resources. We have been receiving an average of 18,000 samples per year from convicted offenders.

Senator Milne: You have had three successful hits out of 230 requests internationally. How many hits or convictions do you have nationally?

Ms. Trudel: As of June 1, we had 7,251 offender hits between a crime scene sample from Canada and a convicted offender profile in the National DNA Data Bank Convicted Offender Index. We have provided leads in 1,117 forensic hits between a crime scene and other crime scenes. For example, such a hit would be an RCMP hit with a crime scene sample from the Montreal lab or the Toronto lab.

Senator Milne: Those are potential future offenders.

I will go back to Senator Fraser's concerns. Mr. Bird, when a request is made for a possible match by some other country, do we share with that other country or does that country share with us the nature of the crime over there? Do we analyze before we send them the information as to whether it would be a crime in Canada?

Mr. Bird: First, they send an Interpol form that they identify as a crime stain.

Senator Milne: That is from a crime in their country. Do you analyze the nature of the crime to determine whether it is a crime in Canada?

Mr. Bird: At this point, the sample will be run through the system to determine whether we have a match in our data bank. If we have a match, the report will go back. Further analysis will take place as to the nature of the crime. Is it a match of the crime scene investigation, in which case the investigating agencies may have to talk to their investigators, and they will decide — as they would normally do when you have a link to a foreign and domestic crime scene — vis-à-vis the information with respect to our investigation, because they may or may not have a suspect. That would be shared, and they would obviously at that point determine whether it is in their interest and what the nature of that investigation is.

At the same time, if it is regarding our Convicted Offender Index, then it would match to our criminal history unit, and that unit would determine under its normal rules how much personal information in the RCMP's data banks on criminal records would be shared with this country for this particular case. They would then look at the request.

Mme Trudel : Oui, nous pouvons traiter jusqu'à 60 000 échantillons. S'il y en avait davantage, il nous faudrait réévaluer les ressources. En moyenne, nous recevons par année 18 000 échantillons provenant de condamnés.

Le sénateur Milne : Vous avez obtenu trois correspondances sur 230 demandes internationales. Combien de correspondances ou de condamnations avez-vous réussi à établir à l'échelle nationale?

Mme Trudel : Le 1^{er} juin, nous comptons 7 251 correspondances entre le fichier de criminalistique du Canada et le profil d'un condamné tirées du fichier des condamnés de la Banque nationale de données génétiques. Nous avons fourni une piste aux enquêteurs sous la forme de 1 117 correspondances que nous avons établies entre plusieurs scènes de crime. Par exemple, il peut s'agir du recoupement entre un élément d'information de la GRC et un échantillon prélevé sur une scène de crime et analysé aux laboratoires de Montréal ou de Toronto.

Le sénateur Milne : Ce sont des condamnés éventuels.

Je vais revenir aux préoccupations formulées par le sénateur Fraser. Monsieur Bird, lorsqu'un autre pays demande l'établissement d'une correspondance possible, les deux pays échangent-ils des informations sur la nature du crime commis là-bas? Est-ce que nous analysons l'échantillon avant de leur faire part de l'information selon laquelle ce serait, oui ou non, un crime au Canada?

M. Bird : D'abord, les gens envoient un formulaire d'Interpol concernant un échantillon.

Le sénateur Milne : C'est dans le cas d'un crime commis dans leur pays. Est-ce que vous analysez la nature du crime en question pour déterminer si c'est un crime au Canada?

M. Bird : À ce moment-là, nous analysons l'échantillon pour déterminer s'il y a une correspondance dans notre banque de données. S'il y a une correspondance, nous leur envoyons un rapport. Une analyse approfondie porte alors sur la nature du crime commis. Est-ce une correspondance du fichier de criminalistique, auquel cas l'organisme chargé de l'enquête peut avoir à s'entretenir avec les enquêteurs là-bas, qui, eux, décideront — en temps normal, ce serait leur affaire dans la mesure où il y a un lien avec une scène de crime à l'étranger et au pays — vis-à-vis de l'information qui provient de votre enquête : ils ont peut-être un suspect. Cette information-là circulerait et, évidemment, à un moment donné, ils détermineraient là-bas ce qu'il convient de faire et quelle est la nature de l'enquête.

En même temps, s'il est question de notre fichier des condamnés, notre service des antécédents criminels entrerait en jeu et déterminerait, d'après les règles qui s'appliquent habituellement à lui, quels sont les éléments d'information tirés des banques de données de la GRC sur les casiers judiciaires qui peuvent être transmis au pays en question dans le cas particulier dont il est question. On examinerait alors la demande.

Senator Milne: When they are sharing this personal information at that stage of the game, at that point do they analyze what kind of crime this person might be wanted for in another country, whether it would be constitutionally a crime in Canada or not?

Mr. Bird: They would know the nature of that crime before they would respond and govern themselves accordingly. It would be definite that they would ask the purpose for sharing the personal criminal history.

Senator Milne: Do they always know the nature of the crime?

Mr. Bird: They would always know the nature of the crime.

Senator Milne: Perhaps the gentleman with whom Mr. Bird is consulting could come to the table and give us the information.

Robert M. Thompson, Superintendent, Director Canadian Criminal Real Time ID Services, Royal Canadian Mounted Police: I have been a police officer with the RCMP for 35 years. I am currently and have been for the past seven years director of the Canadian Criminal Real Time Identification Services. I am responsible directly for the acquisition and maintenance of a national repository that is fingerprint- and criminal records-based, and we continue to share data in the same way DNA would be but based more so on fact that there is biometric fingerprint attached to whatever data we are sharing.

Senator Milne: Rather than a DNA bar code or series of numbers?

Mr. Thompson: That is correct.

The Chairman: Are you located in Ottawa?

Mr. Thompson: That is correct.

Senator Trenholme Counsell: I heard the words “personal information.” It is my understanding there would be no personal information unless you had a match and had gone a long way in terms of scientific evidence and negotiation with Canada and the other country. It would only be after you realized that you had a person identified to a particular crime in another country or in our country considering international relations that there would be any personal information. Apart from that, it is all DNA; it is all science. When does the science cease to be the only form of communication and any personal data come into play?

Mr. Thompson: As Mr. Bird explained, once there had been a hit this information as a hit/no hit would be sent back to the originating country. This would accommodate an opportunity for that country to further its own investigation. They would then come back, potentially, asking other questions. In my service, those questions would have to be attached to a fingerprint. In my world, we are not concerned whatsoever about the name that a person uses in any kind of offence. It is a biometric base. The host country or the country sending the request would send in the

Le sénateur Milne : Lorsqu'ils échangent ces renseignements personnels à ce stade particulier du processus, à quel moment analysent-ils le genre de crime pour lequel la personne peut être recherchée dans un autre pays, que ce soit considéré constitutionnellement comme un crime ou non au Canada?

M. Bird : Ils connaîtraient la nature du crime avant de réagir et agiraient en conséquence. Ils demanderaient certainement à quelle fin doit servir l'élément d'information tiré des antécédents criminels de la personne.

Le sénateur Milne : Connaissent-ils toujours la nature du crime?

M. Bird : Ils connaîtraient toujours la nature du crime.

Le sénateur Milne : Peut-être que l'homme que M. Bird est en train de consulter pourrait venir à la table et nous donner l'information.

Robert M. Thompson, surintendant, directeur, Services canadiens d'identification criminelle en temps réel, Gendarmerie royale du Canada : Je suis policier à la GRC depuis 35 ans. En ce moment et depuis sept ans, je suis directeur des Services canadiens d'identification criminelle en temps réel. Je suis directement responsable de l'acquisition et de la tenue à jour d'un dépôt national d'empreintes digitales et de casiers judiciaires, et nous continuons d'échanger des données de la même façon dans le cas de l'ADN, mais cela tient davantage au fait qu'il y a maintenant une empreinte biométrique rattachée à toute donnée que nous faisons circuler.

Le sénateur Milne : Plutôt qu'un code barre d'ADN ou une série de chiffres?

M. Thompson : C'est cela.

Le président : Êtes-vous situé à Ottawa?

M. Thompson : Oui.

Le sénateur Trenholme Counsell : J'ai entendu le terme « renseignements personnels ». Ai-je bien compris qu'aucun renseignement personnel ne serait diffusé à moins qu'il y ait correspondance et que toute une série de règles ait été respectée en ce qui concerne l'établissement de données scientifiques et la négociation entre le Canada et l'autre pays. Vous révélez seulement le renseignement personnel après que vous vous êtes rendu compte que la personne est liée à un crime particulier commis dans un autre pays ou ici au Canada, compte tenu des relations internationales. Outre ce fait, c'est d'ADN dont il est question; c'est de science dont il s'agit. À quel moment la science cesse-t-elle être la seule forme de communication et les données personnelles entrent-elles en jeu?

M. Thompson : Comme M. Bird l'a expliqué, une fois la correspondance établie, nous renvoyons au pays qui fait la demande un message pour confirmer ou infirmer l'élément d'information. Cela permettrait au pays en question d'approfondir son enquête. Ces enquêteurs pourraient alors revenir à la charge et poser d'autres questions. Dans mon service à moi, les questions seraient rattachées à une empreinte digitale. Dans mon univers, le nom qu'utilise une personne en rapport avec toute infraction n'est d'aucun intérêt. Nous

fingerprint to the Interpol office in Ottawa asking for any information they may have associated with this set of fingerprints. This would be as a result of the hit/no hit. When it would arrive at my office, we would certify that the fingerprints they sent to us belonged to a set of fingerprints that we have in our possession.

Although we have 4 million sets of fingerprints here, we should not be assuming that 4 million Canadians have records. They are just 4 million sets of fingerprints from persons who may have a criminal record in Canada, regardless of what country they are from.

Having said that, criminal record information held is, from our perspective, public domain data. In other words, a person has been charged in a court of law with having committed a particular offence and has received a disposition. That disposition may be a finding of guilt for which the person had to serve three years in prison.

We say it is within the public domain because, regardless of the information I hold, a person can go to the courthouse in Ottawa, pay their money, go through the court records and extract data that is publicly available, or students can go see a trial.

Once we have confirmed that fingerprints are identical to the fingerprints we hold, providing it is information we can lawfully share with other country — if it happens to be fingerprints that are associated to a youth offender, the law prohibits us sharing that information with another country if it matches a youth offender. Depending on the release rules driven either by a ministerial directive or by a statute, we will determine what data is shared. That data is comprised of name, date of birth, last known address and any criminal data that we would have that is conviction-based. Consequently, if it is a non-conviction, we would not be sharing that data.

Senator Milne: When we are sharing this information with other countries, what happens when you are sharing information with a country like Great Britain where they fingerprint and save DNA samples from everybody they can possibly get it from? They do not necessarily have to have been found guilty of a crime. They never destroy it; they keep it. Once they have it, they keep it.

Do we have a requirement that if a person is found innocent it be destroyed?

Mr. Thompson: Are you speaking of the DNA?

Senator Milne: Fingerprints are not part of what we are talking about here today. It is the DNA that what we have to deal with in this particular bill.

travaillons à partir d'un tableau biométrique. Le pays hôte ou le pays auteur de la demande ferait parvenir l'empreinte digitale au bureau d'Interpol à Ottawa, pour demander quelles sont les informations associées aux empreintes en question. Ce serait le résultat de la correspondance établie. Chargé de la question, mon bureau attesterait que les empreintes qui nous ont été transmises correspondent à des empreintes que nous avons chez nous.

Nous comptons quatre millions de jeux d'empreintes digitales, mais il ne faudrait pas présumer qu'ils appartiennent à quatre millions de Canadiens. Ce sont simplement quatre millions de jeux d'empreintes digitales provenant de personnes pouvant avoir un casier judiciaire au Canada, quel que soit le pays dont elles sont originaires.

Cela dit, de notre point de vue, les informations que renferme un casier judiciaire se trouvent être dans le domaine public. Autrement dit, un tribunal a déterminé que la personne en question a commis une infraction particulière. Il a rendu une décision à ce sujet. Il peut s'agir, par exemple, d'un verdict de culpabilité qui a entraîné une peine d'emprisonnement de trois ans.

Si nous disons que cela relève du domaine public, c'est que, quelle que soit l'information que j'ai en main moi-même, quelqu'un peut se rendre au palais de justice à Ottawa, acquitter des frais, parcourir les dossiers du tribunal et extraire des données publiques, ou encore des étudiants peuvent aller assister à un procès.

Une fois que nous avons confirmé que les empreintes digitales sont identiques à celles que nous avons dans nos fichiers, dans la mesure où il s'agit d'informations que nous pouvons échanger légalement avec un autre pays — s'il s'agit par exemple des empreintes digitales d'un jeune contrevenant, la loi nous empêche de faire part de l'information à un autre pays en cas de correspondance. D'après les règles de diffusion provenant d'une loi ou des instructions du ministre, nous allons déterminer quelles données peuvent circuler. Les données en question se composent du nom, de la date de naissance, de la dernière adresse connue et de toute donnée criminelle liée à une condamnation. Par conséquent, s'il n'y a pas eu de condamnation, nous ne révélerons pas les données.

Le sénateur Milne : En pareil cas, qu'est-ce qu'il advient de l'échange d'information avec un pays comme la Grande-Bretagne, où les autorités prélèvent les empreintes digitales et l'ADN de toutes les personnes sur lesquelles elles arrivent à mettre la main? Les personnes en question n'ont pas forcément à avoir commis un crime. Les autorités ne détruisent jamais ces fichiers; elles les gardent à jamais. Une fois qu'elles ont établi cela, c'est pour de bon.

Sommes-nous obligés de détruire chez nous les informations dans la mesure où la personne est déclarée non coupable?

M. Thompson : Vous parlez de l'ADN?

Le sénateur Milne : Les empreintes digitales ne figurent pas à l'ordre du jour. C'est d'ADN dont il est question dans ce projet de loi particulier.

Mr. Bird: The conditions attached require them not to retain it but for only as long as it is related to the prosecution of the criminal offence. If they no longer have a prosecution purpose for that DNA, then they should not be putting that in their national data bank in that form. All they should be retaining is the DNA profiles that they obtained from their citizens under their law, which has been found by the House of Lords, as I understand it, to be constitutional in the U.K. With respect to any of the crime stains they derive from their crime scene data, it presupposes we have a match with one of the indices which they will retain under their law, but at the moment they will not get any of our DNA profiles except for potentially anonymous crime scenes. If it matches nothing there, they should be destroying it, and we have nothing further to add.

The general international policy, as I understand it, would be that it is a search-only entry for foreign DNA profiles that are sent in, and that would be the convention with respect to the U.K. and the U.S. Every country that receives foreign only search their data bank. They do not retain it in their data bank, and if there is no match, it is no longer kept, although there may be protocols that say “keep for six months and re-search.” Sometimes it is one-time search. You can put a limit on the number of searches that you send and for the length of time for that search to be carried out, but after that it will be no longer retained by them.

Senator Milne: Do we put a limit on it?

Mr. Bird: When we send out a crime scene, it is only for the investigation. If they have no purpose for it — it matches nothing — they should not be retaining it.

Senator Baker: I want first to congratulate the witnesses here today for the job they are doing. I have some short question relating to the bill.

First, Mr. Thompson, relating to fingerprinting, the bill uses the word “may” — a person acting under the authority of 487.055 or 487.051 may take fingerprints from the person for the purpose of DNA identification. Are you happy with “may”? Do you think it is strong enough? Should the word “shall” be there, or do you wish to comment?

Mr. Thompson: Inasmuch as Ms. Trudel has DNA close to her heart, I have fingerprints close to mine.

Senator Baker: That answers it, I think.

Mr. Thompson: In all criminal justice systems, there are three ways to identify someone — these are police systems — name, date of birth and a file number. With the exception of my world — and as I said earlier, it does not matter to me what you want to call yourself; legislation exists in each province such that you can

M. Bird : Selon les conditions établies, elles peuvent garder les données, mais seulement à condition qu’elles soient liées à une poursuite relativement à une infraction criminelle. Si l’ADN ne sert plus à une poursuite, les autorités ne peuvent l’intégrer dans leur banque de données nationales sous cette forme. Ils peuvent seulement retenir le profil d’identification génétique établi auprès des citoyens, d’après la loi qui est en vigueur là-bas, que la Chambre des lords a déclaré constitutionnelle au Royaume-Uni, si j’ai bien saisi. Pour ce qui est des échantillons prélevés sur les lieux du crime, il faut présumer que nous aurions une correspondance avec un des indices qu’elle préserve d’après leurs lois, mais, en ce moment, les autorités là-bas ne pourraient obtenir l’un quelconque de nos profils d’identification génétique, sauf en rapport avec une éventuelle scène de crime anonyme. S’il n’y a pas de correspondance là-bas, les autorités devraient détruire les données, et nous n’avons rien à ajouter de notre côté.

De manière générale, la politique internationale, si je comprends bien, consiste à dire que c’est une recherche uniquement pour les profils d’identification génétique étrangers qui nous sont envoyés, et ce serait la convention en ce qui concerne le Royaume-Uni et les États-Unis. Chaque pays qui reçoit une demande de recherche dans les fichiers étrangers seulement... il ne retient pas ça dans sa banque de données, et dans la mesure où il n’y a pas de correspondance, il ne garde pas cela, mais il peut y avoir des protocoles qui disent : il faut garder ça pendant six mois, puis faire la recherche à nouveau. Parfois, la recherche ne se fait qu’une fois. Vous pouvez fixer une limite au nombre de recherches que vous transmettez et à la période pendant laquelle la recherche peut se faire, mais, par la suite, ce n’est plus retenu.

Le sénateur Milne : Est-ce que nous fixons une limite à cela?

M. Bird : Dans le cas de la criminalistique, ce n’est que pour enquête. Si les autorités n’ont pas de raisons de garder l’information — il n’y a pas de correspondance — ils ne devraient pas la garder.

Le sénateur Baker : Je veux d’abord féliciter les témoins présents aujourd’hui du bon travail qu’ils accomplissent. J’ai quelques questions rapides à poser à propos du projet de loi.

D’abord, monsieur Thompson, pour ce qui est des empreintes digitales, le projet de loi renferme le terme « peut » — l’agent de la paix (ou toute personne agissant sous son autorité) peut légalement, aux fins de l’identification par les empreintes génétiques, prendre les empreintes digitales de l’intéressé. Est-ce que ce « peut » vous satisfait? Croyez-vous que c’est assez fort? Faudrait-il dire directement que l’agent de la paix prend les empreintes digitales, ou avez-vous autre chose à dire à ce sujet?

M. Thompson : Tout comme Mme Trudel a l’ADN à cœur, j’ai moi-même les empreintes digitales à cœur.

Le sénateur Baker : Ça règle donc la question.

M. Thompson : Dans tout le système de justice pénale, il existe trois façons d’identifier quelqu’un — ce sont les systèmes policiers —, soit le nom, la date de naissance et le numéro de dossier. À l’exception de mon univers à moi — comme je l’ai dit plus tôt, votre nom m’importe peu; il existe dans chacune des provinces

change your name legally. However, you cannot change your fingerprints. If it is all about integrity and there is an expectation that I should be able to say in the national repository that you are who you are in my view, in my professional opinion, a fingerprint will always tell me.

Senator Baker: That is not the question, though. As you know, under the Identification of Criminals Act, someone who is charged with a hybrid offence, whether it can be prosecuted by indictment or summary conviction, goes in and the first thing that happens is they have their photograph taken and then their fingerprints. They have to go to court the next day, following their arrest. In this bill, it says “may take fingerprints.” That was my question.

Mr. Thompson: The Identification of Criminals Act creates the authority for a police officer to take fingerprints for a hybrid or indictable offence, no summary conviction offences unless it is included hybrid, but there is no obligation in law to take those fingerprints within the Identification of Criminals Act.

Mr. Bird: If I could be helpful, I think I might shed some light. You will see in the Identification of Criminals Act that “the following persons may be fingerprinted” and it includes any person “who is in lawful custody charged with or convicted of” an indictable offence. What we put in originally, and this is already in the law, is the authority with respect to taking fingerprints for persons who are subject to the DNA Identification Act. The exact authorities are not the same, so we had to give the police officers that authority to take it. We then put it in the DNA Identification Regulations, the requirement that they have to put in their kits when they sample a fingerprint form with the fingerprints to be accepted. If they want their fingerprints to be accepted into the National DNA Data Bank Convicted Offender Index, they have to have a fingerprint form. Hence, we have been given the authority to take it, they can use reasonable force, but if they do not take it we will not accept their kits.

Senator Baker: Always, fingerprints are taken if one is charged.

I will get to a section of the bill that establishes a hearing to be set within 90 days on which a person is sentenced or discharged under section 730, which as you know is conditional or absolute discharge section. A special hearing before the court must take place within 90 days of the sentencing to consider the order about which we are talking, and we hear constantly of courts being overworked, that cases have to wait for months and months to be heard, and this is another imposition upon them to set a date within 90 days.

une loi qui vous permet de changer de nom légalement. Cependant, vous ne pouvez changer d'empreintes digitales. Si c'est purement une question d'intégrité et qu'il faut que je puisse dire à partir du dépôt national qui vous êtes à mon avis, à mon avis professionnel, l'empreinte digitale me sera toujours utile.

Le sénateur Baker : Ce n'est toutefois pas la question. Comme vous le savez, d'après la Loi sur l'identification des criminels, la personne qui est accusée d'une infraction mixte, que ce soit par mise en accusation ou par procédure sommaire, se fait photographier et fait prendre ses empreintes digitales. Elle doit se présenter au tribunal le lendemain de son arrestation. Dans le projet de loi en question, on dit que l'agent de la paix « peut... prendre les empreintes digitales ». C'était là ma question.

M. Thompson : La Loi sur l'identification des criminels habilite le policier à prendre les empreintes dans le cas d'une infraction mixte ou criminelle, pas de procédures sommaires à moins que ce soit inclus dans l'infraction mixte, mais il n'est nullement obligé de le faire conformément à la Loi sur l'identification des criminels.

M. Bird : Si vous le permettez, je pourrais faire un peu de lumière là-dessus. On peut lire dans la Loi sur l'identification des criminels : « Est autorisée la prise d'empreintes digitales... sur les personnes suivantes : », ces personnes étant notamment « les personnes qui sont légalement détenues parce qu'elles sont inculpées — ou qu'elles ont été déclarées coupables [...] » d'un acte criminel. Ce que nous avons dit au départ, et ça se trouve déjà dans la loi, c'est qu'il faut prévoir la possibilité de prendre les empreintes digitales de personnes qui sont visées par la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques. Les pouvoirs prévus ne sont pas exactement les mêmes; il nous a donc fallu habiliter les policiers à agir ainsi. Nous avons ensuite inscrit cela dans le Règlement sur l'identification par les empreintes génétiques et ils doivent le prévoir dans l'ensemble... un formulaire d'empreintes digitales dûment rempli qui accompagne les empreintes, pour que cela soit accepté. S'ils souhaitent que les empreintes digitales soient acceptées dans le fichier des condamnés de la Banque nationale de données génétiques, ils doivent remettre un formulaire d'empreintes digitales. Nous avons donc obtenu les pouvoirs de procéder ainsi, et ils peuvent utiliser une force raisonnable, mais s'ils ne les prennent pas, nous n'allons pas accepter leurs envois.

Le sénateur Baker : On prend toujours les empreintes digitales de la personne qui est mise en accusation.

J'arrive à la partie du projet de loi où il est question d'une audience dont la date est fixée dans les 90 jours suivant le prononcé de la peine ou l'absolution en vertu de l'article 730; vous savez qu'il s'agit là de la partie sur l'absolution sous conditions ou inconditionnelle. Le tribunal doit tenir une audience spéciale dans les 90 jours du prononcé de la peine pour se pencher sur l'ordonnance dont nous parlons, et nous entendons constamment dire que les tribunaux sont débordés, qu'il faut attendre des mois et des mois avant de pouvoir être entendus, et voilà qu'on leur impose encore de fixer une date dans les 90 jours.

Did you check with the provincial jurisdictions, because it is their courts, as to whether there is a real problem with this? The way the bill reads, if you do not do it within 90 days you cannot do it?

Mr. Bird: My understanding is that you have 90 days to set the date for the hearing, to determine this, so the hearing date could be later, but this is a cut-off date for the Crown in particular to say they forgot, or the court forgot, to deal with this matter, they have to come back within at least three months and ask to have it set down for hearing and then, after that, the matter can then proceed.

The Chairman: The hearing can be a year later.

Senator Baker: This is another imposition on the judges in the courts throughout the country who claim they are overworked now.

Mr. Yost was discussing something with you a moment ago, and I want to reference something he referenced during his hearing, Mr. Bird, and perhaps you may wish to comment on it because he felt you were better prepared to do this given your extensive court experience as a litigator, and it is this: Throughout the bill, the words, and the act, of course, introduced the words that say "as soon as feasible." We are used to "as soon as practicable." In French, this bill says "as soon as possible." There is a whole line of litigation on this subject. The litigation says, at least in Newfoundland and Labrador, that "as soon as practicable" — and I showed this to Mr. Yost following the committee hearing when he appeared — that "as soon as practicable" does not mean "as soon as possible" but it means "as soon as feasible."

I realize the phrase "as soon as feasible" is in other portions of the bill right now, but here, where we are introducing huge sections, did you think about the fact that in the French it says "as soon as possible" and here it says "as soon as feasible" and according to case law these are not the same things. Did you think about "as soon as practicable," which could mean the same as "as soon as feasible"?

Mr. Bird: I am a solicitor, not a litigator, so my experience in the courtroom is very limited.

Senator Baker: In civil, it is pretty extensive.

Mr. Bird: The point of this discussion is that I was in favour of returning to the language that had originally been in the act, which is "as soon as feasible." I agree with my learned friend, Mr. Yost, that to remove questions that the police have not acted within the time frame that the law permits we would make it as generous as we can, to say if there is any question about "as soon as possible" — meaning you could cross-examine a policeman and ask whether it would have been possible for him to take it earlier if he had driven 200 miles an hour and broken the law to get there in time to do this, and the answer would probably be yes. To avoid that, to say what we intend here, is for the police to

Avez-vous vérifié auprès des instances provinciales — c'est de leurs tribunaux dont il s'agit — pour savoir si cela pouvait poser de réelles difficultés? De la manière dont le projet de loi est rédigé, si la date n'est pas fixée dans les 90 jours, cela devient impossible, non?

M. Bird : Selon ce que j'en sais, vous disposez de 90 jours pour fixer la date de l'audience, pour déterminer cela, de sorte que la date de l'audience pourrait être plus tard, mais c'est une date limite que la Couronne doit respecter en particulier, afin de pouvoir dire : on a oublié, ou le tribunal a oublié de se pencher sur cette question... il doit revenir dans les trois mois ou plus tard et demander qu'une audience soit prévue, puis l'affaire peut procéder.

Le président : L'audience peut avoir lieu un an plus tard.

Le sénateur Baker : Voilà une autre tâche qui est imposée aux juges de tout le pays, qui se disent déjà débordés.

M. Yost évoquait quelque chose il y a un instant, et je veux faire référence à ce à quoi il a fait référence, monsieur Bird, et vous allez peut-être vouloir commenter la question : selon lui, vous êtes mieux placé pour répondre à la question, étant donné votre vaste expérience d'avocat plaidant. Voici : dans l'ensemble du projet de loi, et dans la loi aussi, bien entendu, c'est l'expression « as soon as feasible » qui est employée. Nous sommes habitués à l'expression « as soon as practicable ». En français, cela devient « dès que possible ». Cette question a donné lieu à toute une série d'arguments. On affirme, tout au moins on affirme à Terre-Neuve-et-Labrador, que « as soon as practicable » — et j'en ai fait la démonstration à M. Yost à la suite de l'audience du comité où il est venu témoigner : « as soon as practicable » veut dire non pas « as soon as possible », mais plutôt « as soon as feasible ».

Je sais que l'expression « as soon as feasible » se trouve ailleurs dans le projet de loi en ce moment, mais, ici, au moment où il s'agit d'introduire des parties extraordinairement importantes, avez-vous songé au fait qu'il est dit « dès que possible » en français, mais « as soon as feasible » ici, en anglais, et que, selon la jurisprudence, ces deux notions ne sont pas pareilles. Pensiez-vous plutôt à « as soon as practicable », ce qui pourrait signifier la même chose que « as soon as feasible »?

M. Bird : Je pratique le droit, mais je ne plaide pas. Mon expérience des tribunaux est donc très limitée.

Le sénateur Baker : En droit civil, elle est assez importante.

M. Bird : En discutant de la question, je faisais valoir que je préconise un retour au vocabulaire initial de la loi, soit l'expression « as soon as feasible ». Je suis d'accord avec mon savant confrère, M. Yost : pour éliminer l'idée que les policiers n'aient pas agi dans le délai prévu par la loi, nous adopterions la formule la plus généreuse qui soit, soit de dire que là où il est question de savoir si le policier a agi « dès que possible »... autrement dit, en contre-interrogatoire, un policier pourrait être appelé à dire s'il était possible pour lui de se rendre plus tôt, en conduisant à 200 milles à l'heure, au mépris de la loi, pour arriver à temps pour agir ainsi, et la réponse serait probablement « oui ».

execute these things expeditiously and there is an onus that these things will not sit there and not be done, that they do this, but not to have the potential for the system to be challenged later that the execution of this was unlawful. To remove that potential away from the police, we asked that it be returned to the original language "as soon as feasible," which was over the dead bodies of our legislative drafters, who do not like it, but we prefer it.

Senator Baker: The chair does not like it, I can tell you that.

I have another question. The commissioner shall destroy stored bodily substances of a person "without delay after the person is finally acquitted." I do not know if you want to comment on "finally acquitted," which means that someone's bodily substances have been stored prior to having been found guilty of an offence. Second, one year after the day on which the person is discharged absolutely under section 730 of the Criminal Code, or three years after the day they are discharged conditionally. My question is this: Are we approving here a scheme in which people who are discharged absolutely — to be discharged absolutely, the judge has looked at everything, criminal records, everything, and the judge has said it is not fair. Yes, the person is guilty but it is not fair to put that person in an institution. If it is one step beyond that, there are conditions attached. What you have is bodily substances collected from somebody who is not guilty of anything. Second, if you are absolutely discharged, they are still kept for a year.

How can you justify that?

Mr. Bird: We have anecdotally been advised that in certain cases people will plead to an absolute discharge and voluntarily say, "I would like a DNA data bank order because it will be there for a year to ensure that am I of such character that can be trusted in society with an absolute discharge, and that my DNA will be kept on record for the period of time those records are kept in case I re-offend."

They may be voluntarily suggesting to the court that such an order should be issued to get an absolute discharge, and this will ensure they are not likely to re-offend during that period for which there is an absolute discharge.

Senator Baker: I will go on to something else because we could get into and argument on this.

In this bill, it says a warrant of arrest or committal issued by a justice or a provincial court judge may be executed anywhere in the province in which it is issued. I realize that a provincial court judge has jurisdiction in the province. Then another section of the bill says a peace officer who has jurisdiction over the person, authorized under the same section, 47.051, can take samples of

Pour éviter cela, pour exprimer notre intention, nous disons que le policier doit s'acquitter de ces tâches avec célérité et qu'il a l'obligation de ne pas laisser traîner les choses... qu'il doit agir en temps utile, sans toutefois que le système soit remis en question plus tard, qu'on affirme que la tâche a été exécutée de manière illégale. Pour enlever à la police la possibilité d'agir ainsi, nous avons demandé que les rédacteurs législatifs prennent l'expression initiale — « as soon as feasible » —, et c'était bien à leur corps défendant, car ils n'apprécient pas cette expression, mais nous la préférons.

Le sénateur Baker : Le président ne l'apprécie pas, permettez-moi de vous le dire.

J'ai une autre question. Le commissaire est tenu de détruire les substances corporelles prélevées sur une personne « sans délai après le verdict d'acquiescement définitif de l'intéressé ». Je ne sais pas si vous avez quelque chose à dire à propos du « verdict d'acquiescement définitif », ce qui veut dire que les substances corporelles prélevées sur quelqu'un ont été mises en banque avant que la personne ne soit déclarée coupable de l'infraction; et deuxièmement, un an après l'absolution inconditionnelle ou trois ans après l'absolution sous conditions en vertu de l'article 730 du Code criminel. Ma question est la suivante : donnons-nous ici notre aval à une formule où les gens obtiennent l'absolution inconditionnelle? Pour accorder l'absolution inconditionnelle, le juge doit tout étudier, les dossiers criminels, tout, et il doit dire que c'était injuste. Oui, la personne est coupable, mais il est injuste de la détenir dans un établissement. Si c'est un peu plus que cela, il y a des conditions qui s'appliquent. Ce à quoi on a affaire, c'est des substances corporelles prélevées sur une personne qui n'est coupable de rien. Deuxièmement, si vous obtenez l'absolution inconditionnelle, le prélèvement est encore gardé pendant un an.

Pouvez-vous justifier cela?

M. Bird : On nous a dit que, dans certains cas, les gens ont accepté l'absolution inconditionnelle et disent volontiers : « J'aimerais obtenir une ordonnance pour le prélèvement de substances corporelles destinées à la banque de données génétiques. De cette façon, ce sera là pendant un an, comme preuve de ma bonne volonté, du fait qu'on peut me faire confiance en société en m'accordant une absolution inconditionnelle, et mon ADN restera dans les dossiers pendant la période prévue, au cas où je récidiverais. »

Ils peuvent proposer volontairement au tribunal de rendre une telle ordonnance de façon à obtenir une absolution inconditionnelle, et cela garantira qu'ils ne récidiveront probablement pas pendant la période où ils sont visés par l'absolution inconditionnelle.

Le sénateur Baker : Je vais passer à un autre sujet, sinon nous pourrions nous quereller à ce sujet.

Dans le projet de loi, il est dit que le mandat d'arrestation ou d'incarcération délivré par un juge de paix ou un juge d'une cour provinciale peut être exécuté à n'importe quel endroit, dans la province où il a été délivré. Je sais que le juge de la Cour provinciale a compétence dans la province. Puis, il y a une autre partie du projet de loi qui dit qu'un agent de la paix ayant

bodily substances and may cause samples to be taken to any place in Canada in which the person subject to the order or authorization is located.

Is there any confusion in your mind that under one section you are saying only in the province in which the order is issued, and in other case a police officer can execute it anywhere in Canada?

Mr. Bird: It is slightly confusing — I do not have a copy of the order in front of me at the moment.

Senator Baker: You have all those orders, you mean forms.

Mr. Bird: It gives you a jurisdiction — within the judicial district. The judge may issue it for Peel Region, for example. If the person is found outside that region, we made it clear that it could be executed within the province.

We also have an endorsement system. The judge's order is only good within the judicial area in which it has been issued, so if found in another province we would have to have that endorsed and backed. Then the authority to take that would be clear, so that any peace officer in that jurisdiction could exercise the execution.

We also have a new warrant scheme. We want to make it very clear that if the person has not appeared for sampling that that warrant could be executed wherever the person is found in Canada. That is a different authority than the execution of the order itself.

We have orders and warrants, and they are treated differently with respect to who issues them. The warrant will get a Canada-wide "authority" for the person so you do not have a problem with this inter-jurisdictional escape between provinces.

Senator Baker: Normally, the courts decide whether a 487 warrant is good on its face. In other words, there is a lot of case law in which warrants have been ruled to be of no lawful effect because there is an error, either on its face or some other problem.

For the first time, you have spelled out the possible errors in this bill. You have identified a clerical error; here is what can be done. Then you have said that if there is an error that does not affect the substance of the warrant — is this something new? Whose idea was this? Why do you have it in such specificity in the bill?

Mr. Bird: We are trying to deal with something called non-designated offences. In essence, these are orders we have received in the National DNA Data Bank that do not appear to comply with the judicial authority to issue them.

Senator Baker: They have been executed.

compétence à l'égard de l'intéressé est autorisé, en application du même article, soit le 47.051, à prélever des substances corporelles sur la personne et peut faire en sorte que les prélèvements soient effectués n'importe où au Canada où peut se trouver la personne visée par l'ordonnance ou l'autorisation.

Cela vous déroute-t-il de savoir que, selon un article, ça ne peut se faire que dans la province où l'ordonnance a été délivrée et, selon l'autre, que le policier peut se charger de la tâche n'importe où au Canada?

M. Bird : C'est un peu déroutant... je n'ai pas d'exemplaire de l'ordonnance devant les yeux en ce moment.

Le sénateur Baker : Vous avez toutes ces ordonnances, mais vous voulez dire formulaires.

M. Bird : Cela vous donne compétence — à l'intérieur du district judiciaire. Le juge peut délivrer le document pour la région de Peel, par exemple. Si la personne est repérée en dehors de cette région, nous avons établi clairement que le mandat peut être exécuté n'importe où à l'intérieur de la province.

Nous appliquons également une formule de visa. L'ordonnance du juge ne vaut que dans le district judiciaire où elle a été délivrée; si la personne se trouve donc dans une autre province, il nous faut faire viser l'ordonnance, la faire confirmer. Puis, l'autorisation de prélever un échantillon est manifeste, de sorte que tout agent de la paix sur le territoire en question peut exécuter le mandat.

Nous appliquons également une formule nouvelle de mandat. Nous voulons dire clairement que, dans les cas où la personne ne s'est pas présentée pour se faire prélever l'échantillon, le mandat peut être exécuté où qu'elle se trouve au Canada. C'est un pouvoir qui diffère de celui qui fonde l'exécution de l'ordonnance elle-même.

Nous appliquons des ordonnances et des mandats, dont le traitement diffère selon celui qui les délivre. L'autorisation d'exécution du mandat s'applique au pays entier, si bien que les querelles de compétence ne permettent pas à la personne de fuir en gagnant une autre province.

Le sénateur Baker : Habituellement, les tribunaux déterminent si un mandat exécutable en application de l'article 487 se justifie à première vue. Autrement dit, il existe une abondante jurisprudence sur des cas où un mandat a été jugé légalement inapplicable en raison d'une erreur, que ce soit à première vue ou pour une autre raison.

Pour la première fois, vous avez énoncé les erreurs possibles dans le projet de loi. Vous avez parlé d'une erreur administrative; voici ce qu'on peut faire. Puis, vous avez dit que, dans le cas d'une erreur qui ne modifiait pas le mandat pour ce qui est du fond — est-ce quelque chose de nouveau? Qui a eu cette idée? Pourquoi être si précis dans le projet de loi?

M. Bird : Nous essayons de nous attaquer aux infractions dites « non désignées ». Essentiellement, il est question d'ordonnances que nous recevons à la Banque nationale de données génétiques, mais qui ne semblent pas être conformes du point de vue juridique.

Le sénateur Baker : Elles ont été exécutées.

Mr. Bird: They have been executed but they have not been entered into the data bank; they are in limbo. We believe these are not correct orders and may affect the integrity of the data bank if they match people because we do not see the lawful authority. In our view, it does not look like the executed orders are correct. They have authorized the police to do it, they have done it and we have received them. Now we are looking at it and saying we cannot put this on our list of designated offences.

What do we do with these? The police lawfully executed an order. Does the commissioner of the RCMP respect or not respect the execution of this order that appears, on its face, to be an error? We developed a system in the proposed legislation to allow us to go back to the Attorney General of the province to seek his or her opinion on whether this was validly taken. If he says this is not a designated offence, that is sufficient authority for us to destroy the order.

Senator Baker: The obvious question would be that if somebody is arrested on a facially defective warrant then perhaps the person can apply under section 7 of the Charter to be found innocent of the charges.

Mr. Bird: This is not a charge; simply a DNA data bank order.

Senator Joyal: On that very point, there is a very important element here to take into account in relation to the Charter. The *Rodgers* decision you referred to was split four to three. There were three dissenting judges. Justice Fish wrote the decision for the three dissenting judges and concluded that the DNA data bank constitutes a new and substantial intrusion into private life.

The decision of the majority, written by Justice Charron, qualified the crime for which the court holds the validity of the act. She says:

[Translation]

There are three classes of previously convicted and sentenced offenders: the first is persons already declared to be "dangerous offenders"; the second is persons convicted of "more than one murder committed at different times"; and the third is persons convicted of "more than one sexual offence."

[English]

Originally, the data bank was conceived for the most serious crimes. Now we are expanding the designated offences. It is like throwing a stone in the water; the ripples widen and the principles the court holds for the most serious crimes are being extended and stretched.

M. Bird : Elles ont été exécutées, mais les informations n'ont pas encore été entrées dans la banque de données; elles sont en quelque sorte dans les limbes. À nos yeux, ce sont des ordonnances qui ne sont pas parfaitement conformes, si bien qu'elles pourraient nuire à l'intégrité de la banque de données en cas de correspondance, faute d'autorisation légale. Ce sont des ordonnances exécutées qui ne nous paraissent pas conformes. Les policiers ont été autorisés à exécuter l'ordonnance, et l'ont fait, et nous avons reçu les résultats. Maintenant, nous regardons l'ordonnance et nous disons que nous ne pouvons pas ajouter cela à notre liste des infractions désignées.

Qu'est-ce que nous devons en faire? Les policiers ont légalement exécuté les ordonnances. Le commissaire de la GRC doit-il respecter, oui ou non, l'exécution d'ordonnance qui, à première vue, semble relever d'une erreur? Nous avons prévu dans le projet de loi une formule qui nous permet de demander au procureur général de la province si, à son avis, l'ordonnance a été exécutée de manière valable. S'il affirme qu'il ne s'agit pas d'une infraction désignée, nous sommes en mesure de détruire l'ordonnance.

Le sénateur Baker : Question évidente : si on arrête quelqu'un en exécutant un mandat qui est erroné, à première vue, la personne arrêtée ne pourrait-elle invoquer l'article 7 de la Charte pour être innocentée?

M. Bird : Ce n'est pas une mise en accusation; c'est simplement une ordonnance autorisant le prélèvement d'échantillons pour la banque de données génétiques.

Le sénateur Joyal : À ce sujet, justement, il y a ici un élément très important dont il faut tenir compte en ce qui a trait à la Charte. La décision dans l'affaire *Rodgers* à laquelle vous avez fait allusion a été rendue à quatre voix contre trois. Il y avait trois juges dissidents. C'est le juge Fish qui a rédigé l'avis dissident. Il a conclu que la banque de données génétiques constitue une atteinte nouvelle et importante à la vie privée.

La décision de la majorité, rédigée par la juge Charron, a désigné le crime qui, selon le tribunal, donne à la loi sa valeur d'application. Elle dit :

[Français]

Il y a trois catégories de personnes déclarées coupables et condamnées à une peine d'emprisonnement. La première, la catégorie des personnes déjà déclarées délinquants dangereux; la deuxième, celle des personnes déclarées coupables de plusieurs meurtres commis à différents moments; et la troisième; celle des personnes déclarées coupables de plus d'une infraction sexuelle.

[Traduction]

Au départ, la banque de données était conçue pour les crimes les plus graves. Voici que nous élargissons la définition des infractions désignées. C'est comme lancer un caillou dans l'eau : les rides s'agrandissent, et les principes que le tribunal invoque pour cerner les crimes les plus graves s'étendent et deviennent élastiques.

I did not have time to read through the entire decision. However, this was a decision of four to three at a point in time, in my opinion, as we say in French, the elastic will break.

I am concerned because three judges concluded that this is a substantial intrusion into private life. When you use it, with the sub-designated offence on page 4 of the bill, "escape and being at large without excuse," we are very far away from a dangerous criminal who has committed many murders or has been found guilty of more than one sexual offence.

I was not against the data bank from the beginning. This committee was the first to study that bill. Now, we are really into the process and you base your conclusion on a decision that was based on the first concept of the data bank. We have to be conscious of what we are asking for here when we add definitions and try to make the best use of the bank. I am totally in favour of that, but if we go beyond certain steps, we might have a problem with the Charter.

Mr. Bird: You should note that the *Rodgers* decision is looking at what was called a retroactive scheme. These were offences committed before the legislation was passed. It went back in time and authorized a very limited number of categories of person in the categories of dangerous offender, multiple murderers and multiple sexual offenders to be selected for identification. They had to be either under sentence or serving time or under a judicial order of some kind. These people were selected on the basis that it was a very limited number.

The prospective scheme, and there is some expansion in Bill C-13 and Bill C-25 that is retroactive but limited, is with respect to those cases that are currently coming up, so anyone committing crimes today will know that they are subject to this sort of regime. They would be eligible as this expands to be included in a DNA data bank.

From a social policy point of view, I would encourage you to consider the fact that many lesser offences, such as break and enters and robberies and lesser property offences that have been proceeded with summarily have led to and do connect to serious murders and sexual offences. There is a progression potentially in sexual offences, particularly, but serious offenders have a propensity to break the law for minor offences, so collecting DNA at crime scenes for minor offences is also authorized here, because you have to be a designated offence to go on the crime scene index. There are two aspects. One is collection from convicted offenders, where the judge looks at the offender and decides that person's DNA should go in the data bank. The courts said in the *Rodgers* decision that even judicial oversight is not required, but they believe it is a good social policy. That crime scene to be matched is also a designated offence in legislation, and the police, by collecting and solving these crimes, are enhancing public safety. Many cases in the statistics that the RCMP have in

Je n'ai pas le temps de lire la décision en entier. Cependant, la décision a été rendue par une majorité de quatre voix contre trois à ce moment-là. À mon avis, comme nous le disons en français, l'élastique va finir par céder.

Si cela m'inquiète, c'est que les trois juges ont conclu qu'il s'agit d'une atteinte importante à la vie privée. À en voir l'application, d'après l'infraction secondaire décrite à la page 4 du projet de loi, soit « s'évader ou être en liberté sans excuse », nous sommes très loin du cas d'un criminel dangereux qui a commis de nombreux meurtres et qui a été condamné pour une ou plusieurs infractions sexuelles.

Je n'étais pas contre l'idée d'une banque de données au départ. Notre comité a été le premier à se pencher sur le projet de loi conçu à cet égard. Maintenant, nous sommes vraiment engagés dans cette histoire, et vous fondez votre conclusion sur une décision qui s'articule autour du premier concept de banque de données que nous avons vu. Nous devons être conscients de ce que nous recherchons en ajoutant des définitions et en essayant de faire le meilleur usage possible de la banque. Je suis tout à fait en faveur de l'idée, mais si nous dépassons un certain cadre, nous aurons peut-être des difficultés liées à la Charte.

M. Bird : Il faut noter que l'arrêt *Rodgers* porte sur ce qui a été qualifié de formule rétroactive. Il s'agit d'infractions commises avant que le projet de loi ne soit adopté. De manière rétroactive, il s'agissait d'autoriser un nombre très limité de catégories incluant les délinquants dangereux, les auteurs de multiples meurtres et de multiples agressions sexuelles, à des fins d'identification. Il devait s'agir de délinquants ayant été déclaré coupables ou purgeant une peine ou étant visés par une décision quelconque de la part d'un tribunal. Le choix des personnes en question s'est fait suivant l'idée qu'il s'agit d'un nombre très limité.

La formule prospective — et il y a là une certaine expansion dans les projets de loi C-13 et C-25, de manière rétroactive mais limitée... touche les affaires à venir, de sorte que quiconque commet un crime aujourd'hui sait qu'il sera assujéti à ce genre de régime. Au fil de cette expansion, leur cas serait admis comme pouvant être inclus dans la banque de données génétiques.

Du point de vue des orientations sociales, je vous encouragerais à envisager le fait que bon nombre d'infractions moins graves, par exemple l'introduction par effraction, le vol et les infractions relativement moins graves contre les biens, à la suite d'une procédure sommaire, ont mené à des crimes graves, notamment le meurtre et l'agression sexuelle. Il y a une progression éventuelle des infractions sexuelles, en particulier, mais, les auteurs de crimes graves sont enclins à commettre des infractions mineures, si bien qu'il est autorisé de prélever ici des échantillons d'ADN sur les lieux d'une infraction mineure, car il faut qu'il s'agisse d'une infraction désignée pour que cela figure dans le fichier de criminalistique. Il y a deux aspects à la question. D'abord, il y a le prélèvement sur les condamnés, auquel cas le juge regarde le dossier de la personne et détermine que son ADN devrait figurer dans la banque de données. Dans l'arrêt *Rodgers*, les tribunaux ont affirmé que même la surveillance judiciaire ne s'imposait pas, même s'ils y voient une bonne politique sociale.

the National DNA Data Bank link these minor offences to very serious crimes. I cannot give you the exact statistics, but perhaps Ms. Trudel can.

Senator Bryden: There has to be some point at which the integrity of the individual's person and the privacy of the individual trumps the protection of the public. You can only go so far.

I had occasion to spend some time dealing with crimes against animals, and there is a theory that an individual who is cruel to animals may grow up to be cruel to people. I do not know how much evidence there is for that. However, what came to mind is that if a person is convicted of an offence under the Criminal Code of causing unnecessary pain and suffering to an animal, would we take his DNA because he is likely to show up, according to this theory, as somebody who will do damage to people when he is 65?

There is a point. We have a Charter for a reason, and normally the Charter allows interference of search and seizure. It is covered by section 1 of our Constitution, which says that it is reasonable in a free and democratic society that you can abridge this. This committee in particular constantly has to weigh the interests of public safety against the privacy and the integrity of a person's own being. We tend to get into flavours of the month or flavours of the particular government that is in power. Liberal governments often get accused of swaying too far to the side of the freedom of the individual, and some rightwing governments tend to swing to the other side. This committee has the responsibility of at least trying to make a judgment on whether we are going too far one way or the other.

Senator Trenholme Counsell: I would make a comparison between medicine and justice. We talk about the art and science of medicine, and the science grows incredibly fast and the art tries to continue to exert its place. We have here an example of the art and science of justice. As long as the technology and the rules are closely adhered to, this is a giant step forward in justice.

Mr. Bird, because of all the reading I have done on this, a concern arose with respect to moderate matches. On February 27 of this year, at a committee in the House of Commons, you made a statement, and I need one more reassurance about this. You said, "There will be no sharing of personal information or even the resolution of a potential crime scene until it is resolved between the scientists whether or not they have a match or a close enough match that they want the information about the offenders

Les éléments tirés du lieu du crime renvoient également à une infraction désignée dans la loi; les policiers, en prélevant les échantillons et en trouvant la solution, améliorent la sécurité publique. Bon nombre de cas statistiques que la GRC a intégrés à la Banque nationale de données génétiques permettent de faire un lien entre les infractions mineures en question et des crimes qui sont très graves. Je ne peux vous donner les statistiques exactes, mais peut-être que Mme Trudel peut le faire.

Le sénateur Bryden : Il faut qu'il y ait à un moment donné un point où l'intégrité de la personne en tant qu'individu et sa vie privée l'emportent sur la protection du public. Ce n'est pas illimité.

À un moment donné, j'ai pu étudier la question des crimes commis contre les animaux et, dans ce domaine, il existe une théorie selon laquelle l'enfant qui est cruel envers les animaux peut devenir un adulte qui sera cruel envers les êtres humains. Je ne sais pas dans quelle mesure les données le confirment. Cependant, cela m'est venu à l'esprit : si une personne est condamnée pour avoir commis une infraction prévue au Code criminel, c'est-à-dire pour avoir fait souffrir inutilement un animal, est-ce que nous déciderions de prélever son ADN parce qu'il finirait probablement, selon cette théorie, par être quelqu'un qui nuit aux autres personnes à l'âge de 65 ans?

Il y a un seuil. Si nous avons une Charte, c'est pour une raison, et, en temps normal, la Charte permet l'intrusion dans la vie privée que représentent les fouilles, saisies et perquisitions. C'est prévu à l'article premier de notre Constitution, qui dit que cela ne peut se faire que dans des limites qui soient raisonnables dans le cadre d'une société libre et démocratique. Notre comité en particulier doit constamment chercher un équilibre entre, d'une part, la sécurité du public, et d'autre part, la vie privée et l'intégrité des individus. Nous avons tendance à adopter l'idée qui est en vogue ou l'idée que chérit le parti qui se trouve à être au pouvoir. Les gouvernements libéraux se font souvent accuser de trop privilégier la liberté de l'individu, alors que certains gouvernements de droite penchent de l'autre côté. Notre comité a la responsabilité, tout au moins, de porter un jugement et d'essayer de voir si nous ne versons pas dans l'excès d'un côté ou de l'autre.

Le sénateur Trenholme Counsell : Je ferais une comparaison entre la médecine et la justice. Nous parlons de l'art de la médecine et de sciences médicales, et la science connaît une expansion si extraordinaire, alors que l'art essaie seulement de défendre sa place. Nous sommes en présence ici de l'exemple où il y a l'art de la justice et la science juridique. Dans la mesure où la technologie est bien utilisée et que les règles sont rigoureusement respectées, c'est un bond prodigieux pour la justice.

Monsieur Bird, compte tenu de toutes les lectures que j'ai faites sur cette question, j'en suis venu à me soucier des correspondances moyennes. Le 27 février, cette année, devant un comité de la Chambre des communes, vous avez fait une déclaration à propos de laquelle j'aimerais obtenir d'autres assurances. Vous avez dit : « Les renseignements signalétiques ne seront pas transmis, ni même les profils criminalistiques, tant que les scientifiques ne se seront pas entendus pour dire qu'il y a correspondance, ou une

or other crime scenes that it would link to,” and you were talking about the international sharing of information here. It is a match or it is not. You used the term “close enough match.”

Perhaps only a scientist can answer this, but when I see that, I have a concern. I am very conscious of the accuracy of data. There is no art there. It is all science. The accuracy of data is something that I understand and appreciate and am very concerned about.

Mr. Bird: If I could explain better than my testimony might have, I was trying to encapsulate the proposed new amendments to section 6 in the bill — which requires that if there is a moderate match — in other words, a determination that, for that criminal offence, the profile that they have cannot be excluded as a possible match, or they may have a number of profiles because it is a limited number of alleles so you have the potential for more than one match, and they say, “Do we have a match?” — a scientific discussion has to take place with regard to whether it is it this match or this profile. All they are looking at is these anonymous numbers you saw at the bottom of page 13. There is a list of those. They are trying to determine whether those profiles match another that appears to be similar, but not all the elements are there. There may be missing parts. They may say, “We have more than you do. Is this the one? Is there a reason for that?” No personal information will be exchanged until the scientific discussion is finished. The scientists reasonably conclude that they cannot be excluded and that there is a possibility that this is matched.

The only way to resolve this beyond that is for the police to investigate. Was the person whose DNA we have in jail or some other country at the time this commission took place in your country? If that person can be excluded by police investigation — that is when personal information can be shared. Nothing can happen until they reach that point.

It is not scientifically possible to exclude scientific reasoning that you have a match. It is still possible there is a match. At that point, information is exchanged. However, no information will be exchanged until that conclusion is reached. That occurs between scientific analysts.

I hope that clarifies what I was trying to say in the House of Commons committee.

Senator Trenholme Counsell: Are you saying it is not possible to exclude? You have not proven by the data that you have the match, but it is not possible to exclude. There is a difference.

Mr. Bird: That is correct. It is not possible to say this is not a match. We cannot come to that scientific conclusion, so it is still open for other means to determine. It may be done through police

correspondance suffisamment proche, et qu'ils souhaitent obtenir des renseignements au sujet des contrevenants ou des lieux du crime qui y sont associés. » Vous parliez de la communication internationale de l'information. Il y a correspondance ou il n'y a pas correspondance. Vous avez employé le terme « correspondance suffisamment proche ».

Peut-être que seul un scientifique pourrait répondre à la question, mais, devant cela, je m'inquiète. Je me soucie beaucoup de l'exactitude des données. Il n'y a pas d'art dans le domaine. C'est uniquement scientifique. L'exactitude des données est un sujet que je comprends et que j'apprécie, et qui m'inquiète beaucoup.

M. Bird : Si vous le permettez, j'expliquerais cela mieux que je l'ai fait pendant mon témoignage : j'essayais de résumer les nouvelles modifications proposées de l'article 6 du projet de loi — qui exige une correspondance moyenne — autrement dit, il faut déterminer que, en rapport avec l'acte criminel en question, le profil ne peut être écarté, sinon il existe plusieurs profils possibles, car il s'agit d'un nombre limité d'allèles... il est donc possible qu'il y ait plus d'une correspondance, et on dit : « Est-ce qu'il y a une correspondance? » Il faut qu'il y ait une discussion scientifique qui vise à déterminer : est-ce cette correspondance-ci ou ce profil-là? Tout ce que les gens voient, ce sont les données anonymes que vous avez vues au bas de la page 13. Il y en a une liste. Ils essaient de déterminer si les profils en question correspondent à un autre qui paraît semblable, mais dont tous les éléments ne sont pas présents. Il y a des éléments manquants. Ils peuvent dire : « Nous en avons plus ici. Est-ce le bon? Y a-t-il une raison à cela? » Aucun renseignement signalétique n'est communiqué tant que la discussion scientifique n'est pas terminée. Les scientifiques concluent raisonnablement qu'ils ne peuvent écarter ceci et qu'il est possible qu'il y ait correspondance.

La seule façon de tirer les choses au clair, c'est de permettre que la police fasse enquête. Cette personne dont nous avons un échantillon d'ADN était-elle en prison ou dans un autre pays au moment où l'acte criminel a été commis au Canada? Si l'enquête policière permet d'exclure cette personne, c'est à ce moment-là que les renseignements signalétiques peuvent être communiqués. Rien n'arrive tant qu'on n'en est pas rendu à ce point.

Il n'est pas possible scientifiquement d'exclure un raisonnement scientifique qui dit qu'il y a correspondance. Il est toujours possible qu'il y ait correspondance. À ce moment-là, les renseignements sont communiqués. Cependant, aucun renseignement n'est communiqué tant que cette conclusion n'a pas été tirée. C'est l'affaire d'analystes scientifiques.

J'espère que cela tire au clair ce que j'ai dit au comité de la Chambre des communes.

Le sénateur Trenholme Counsell : Êtes-vous en train de dire qu'il n'est pas possible d'exclure un profil? À l'étude des données, vous n'avez pas prouvé qu'il y a correspondance, mais il n'est pas possible d'écarter le profil. Il y a une différence.

M. Bird : C'est cela. Il n'est pas possible d'affirmer qu'il n'y a pas correspondance. Nous ne pouvons pas arriver à cette conclusion scientifique, de sorte que la question reste ouverte :

investigation or some other way, but the personal information related to those profiles may then be exchanged or investigations connected together to link them.

There are two possibilities. We do not know which way it will go, whether there will be personal information exchanged when they get to the profiles we have or somehow related to a Canadian investigation file. Then information can be exchanged. However, it is not until after that conclusion has been reached that it is not possible to exclude.

It is put in a negative because we are still in the dark as to whether this is a perfect match. High stringency matches mean we have enough profile so we can determine positively. However, if it does not match, no information is ever released.

If we have an exact match, now we can talk about information. If we have a do not know, how many can we exclude by scientific analysis, and then they go through the process of elimination. We weed the numbers down of potential matches, for example, if there is more than one name that could be exchanged or more than one investigation. It will save the police a lot of time if they can scientifically narrow it down to a limited number of investigations or people.

Senator Trenholme Counsell: If you look back at your work over the years, has this final process of uncertainty and then a judgment call consumed a lot of time?

Mr. Bird: My understanding is that it is a constant problem in DNA analysis. This is a rule as opposed to an exception. That is why we have it in the domestic legislation for exchanges domestically. We had to have that to allow the scientists to get to the truth as soon as possible. Otherwise, we have to say that it is not an exact match, we cannot give you the profile, sorry.

Ms. Trudel: From a forensic perspective and with respect to the National DNA Data Bank, we are fortunate because biological samples such as blood or hair samples are collected on a collection card. They are fresh. They are sent to the lab and analyzed right away. As you will see, we usually have a complete DNA profile at all of the 13 regions of the DNA that we analyze.

Unfortunately, this is not the case with crime scene evidence. Crime scene samples are left out in the open, sometimes in warm temperatures. Let us face it — all of our body fluids are biodegradable. With time, you might lose some of that genetic information within a crime scene sample. When you try to do a comparison, you might have some of the region of DNA that is not available from the crime scene sample.

il faut d'autres moyens pour trancher. Cela peut prendre la forme d'une enquête policière ou d'autres choses, mais les renseignements signalétiques liés aux profils en question peuvent alors être communiqués, ou les enquêteurs, mis en relation.

Il y a deux possibilités. Nous ne savons pas ce que ça donnera, que ce soit la communication de renseignements signalétiques devant les profils que nous avons ou, d'une manière ou d'une autre, un dossier d'enquête canadien... à ce moment-là, les renseignements peuvent être communiqués. Toutefois, ce n'est qu'une fois cette conclusion tirée qu'il est possible de conclure qu'il ne faut pas écarter le profil.

C'est dépeint de manière négative, car nous ne savons pas si nous avons une correspondance parfaite. Au sens rigoureux du terme, cela nous suffit, du point de vue d'une détermination positive. Cependant, s'il n'y a pas de correspondance, aucun renseignement n'est jamais communiqué.

En cas de correspondance exacte, nous pouvons discuter des renseignements communiqués. Si nous ne savons rien, nous devons nous demander combien de profils nous pouvons exclure à la suite d'une analyse scientifique... c'est le processus d'élimination. Nous réduisons le nombre de correspondances éventuelles, dans les cas par exemple où il y a plus d'un nom à communiquer ou plus d'une enquête. Il faudra beaucoup moins de temps à la police pour agir si elle peut, à la suite d'une analyse scientifique, s'attacher à un nombre limité d'enquêtes ou de personnes.

Le sénateur Trenholme Counsell : À regarder le travail que vous avez effectué au fil des ans, diriez-vous que cette démarche finale, soit l'incertitude suivie d'un appel au jugement, a pris beaucoup de temps?

M. Bird : Je crois comprendre que c'est un problème constant en ce qui concerne l'analyse d'ADN. C'est la règle plutôt que l'exception. C'est pourquoi nous prévoyons cela dans les lois nationales, pour la communication de renseignements à l'échelle nationale. Il a fallu cela pour que les scientifiques puissent en arriver à établir la vérité dès que possible. Sinon, nous devons dire : ce n'est pas une correspondance exacte, nous ne pouvons vous remettre le profil. Désolé.

Mme Trudel : Du point de vue de l'expertise médico-légale et de la Banque nationale de données génétiques, nous sommes chanceux : les échantillons — échantillons de sang ou de cheveux, par exemple — sont prélevés grâce à une fiche. C'est frais. Les éléments recueillis sont envoyés au laboratoire et analysés immédiatement. Comme vous pouvez le voir, nous parvenons habituellement à établir un profil d'ADN complet pour les 13 régions de l'ADN que nous analysons.

Malheureusement, ce n'est pas le cas des éléments prélevés sur les lieux d'un crime. Ces échantillons-là sont laissés à l'air libre, parfois à des températures élevées. Ne nous leurrions pas : tous nos liquides corporels sont biodégradables. Au fil du temps, vous allez peut-être perdre une partie des informations génétiques tirées des échantillons prélevés sur les lieux d'un crime. Au moment de faire la comparaison, vous allez peut-être constater que vous n'avez pas de données pour une des régions de l'ADN.

When you compare that to a complete profile of an offender, you need a discussion. All forensic labs have criteria to decide what is present or not present in a genetic profile. They might see some genetic information, but it is below the threshold for them to call it.

For example, at one region of DNA in the crime scene, all they might see is Area Number 18, whereas the convicted offender queried and identified through the search might be 18/19. When that discussion takes place, it is close. You are missing the 19.

The question then becomes, the scientists must discuss why you are missing Area Number 19 in the crime scene sample. Then the scientists at the crime lab can look at it and determine that there is a region in which they can see degradation. When they look at the actual profile, they can look at the quality of the profile and say there is evidence of degradation. Therefore, we can explain why this particular part of the profile is missing. That is why at that time the information could be relayed to them.

That information must not be forgotten. It is only a lead. At that time, they will have to apply and get a warrant. They will get a warrant sample and redo the comparison. When that is done, they will write a report in court. As we mentioned yesterday, based on the number of regions of DNA where they see a complete match everywhere, they will develop a random match.

When the scientists issue a forensic report, they will say there was not a complete match on the 13 regions of the DNA. It was only in 10 or 11 regions because of degradation, and this is the weight that could be attached to that statistical analysis. This is the weight that could be attached to this finding when that report is presented either in court or within the prosecution. Therefore, the less genetic information found, the less weight it is given.

Another situation is that the technology is so sensitive that you might be able to identify mixed samples from a crime scene. They are not always from one source. For example, if there were a fight, you might have a mix of blood samples from two individuals. You have to resolve that because a moderate match is one where we will be able to see this convicted offender sample included in that mixture.

Then you need to discuss with the scientists at the lab, who have the visual tracing of the mixed profile, and find out if it is a real match. If that is the case, only then will the information be shared. Again, based on the interpretation guideline, they will assign the necessary weight to that finding when they get a warrant sample for comparison.

Au moment de comparer avec le profil complet d'un délinquant, il faut une discussion. Tous les laboratoires médico-légaux appliquent des critères afin de déterminer ce qui est présent et ce qui ne l'est pas dans un profil génétique. Il peut y avoir des données génétiques, mais en deçà du seuil nécessaire pour donner un avis éclairé.

Par exemple, dans une région donnée de l'ADN prélevé sur les lieux d'un crime, il n'y aurait peut-être que le secteur 18 qui serait visible, alors que le condamné qui a été interrogé et identifié est peut-être associé au 18 et au 19. Lorsqu'une telle discussion a lieu, on constate que c'est serré. Il manque le 19.

Vient alors la question suivante : les scientifiques doivent se demander pourquoi le secteur 19 n'apparaît pas dans l'échantillon. Puis, les spécialistes du laboratoire médico-légal peuvent les regarder de plus près et déterminer s'il y a une région où il y a dégradation. En regardant le profil lui-même, ils peuvent en jauger la qualité et relever les signes de dégradation. Par conséquent, nous pouvons expliquer pourquoi un élément particulier du profil n'y figure pas. C'est pourquoi, à ce moment-là, le renseignement peut être communiqué aux responsables.

C'est un renseignement qu'il ne faut pas oublier. Ce n'est qu'une piste. À ce moment-là, ils devront présenter une demande et obtenir un mandat. Ils recevront un échantillon prélevé grâce au mandat et effectueront de nouveau la comparaison. Cela fait, ils rédigeront un rapport destiné au tribunal. Comme nous l'avons dit hier, d'après le nombre de régions d'ADN où on peut voir une correspondance parfaite en tout lieu, ils vont en arriver à une correspondance aléatoire.

Dans le rapport médico-légal, les scientifiques affirmeront qu'il n'y avait pas de correspondance complète pour les 13 régions de l'ADN. Ça ne valait que pour dix ou 11 régions du fait de la dégradation, et voici la pondération associée à l'analyse statistique en question. Voici le facteur de pondération rattaché à ce résultat, au moment où le rapport est présenté soit au tribunal, soit au procureur de la Couronne. Par conséquent, moins on décèle des informations génétiques, moins on accorde un poids aux résultats.

Autre situation : la technologie est à ce point sensible qu'il est possible de repérer des échantillons mélangés prélevés sur les lieux d'un crime. Tout ne provient pas toujours d'une seule et unique source. Par exemple, s'il y a eu un combat, il peut y avoir le sang des deux personnes mêlé dans un même échantillon. Il faut régler ce problème, car une correspondance moyenne en est une où il faut déceler notamment des traces du condamné.

Puis, il faut discuter de la question avec les scientifiques du laboratoire, qui ont un relevé visuel du profil mixte, pour voir que ce n'est pas vraiment une correspondance. Et si tel était le cas, ce n'est qu'à ce moment-là que les renseignements sont communiqués. Encore une fois, suivant la ligne directrice sur l'interprétation, ils vont accorder le facteur de pondération nécessaire à leurs résultats, au moment d'obtenir à des fins de comparaison un échantillon d'ADN prélevé grâce à un mandat.

The Chairman: Thank you for that. Mr. Bird, Ms. Trudel and Mr. Thompson, on behalf of the committee, thank you very much for appearing today and answering some very difficult scientific questions. It certainly helped us in our deliberations.

I would have liked to ask questions about the person you described as having reduced expectation of privacy, but I will save that for some other time.

DNA is becoming more and more common. It seems to me important, as Senator Bryden raised, to balance a person's sense of privacy with the needs of the police in relation to all of these DNA samples. We have had a good discussion of that here today, and we thank you for that.

We have come to the end of our witnesses. Are there any amendments that anyone is preparing? If so, could they provide copies as soon as possible to the clerk in both languages? If there are no amendments, when we have clause by clause tomorrow, we can determine how we want to group the clauses when dealing with that.

Are there any amendments that honourable senators know about now that might be forthcoming in this bill?

Senator Fraser: I would suggest some observations but not amendments.

The statistics have persuaded me that my concern about a robust control regime on international sharing of information is more for the future than for the present, but it is a real question for the future.

I would like to suggest that we might append observations urging the government to rapidly devise a robust regime and that one of the criteria would be that the criminal investigation in the other country for which our information is being sought should be an investigation of an act that would be a criminal offence under an indictable offence under Canadian law, if committed here.

The Chairman: It seems that Senator Joyal and Senator Grafstein had many debates about this in the Senate a few years ago.

Senator Fraser: I think that was on the extradition bill. I think we retained some such language, did we not? It strikes me, therefore, as a useful precedent.

I will take 30 seconds to say that, 35 years ago, I was floored when, with a group of Canadian journalists, I was taken on a tour of, among other things, the FBI's computer installation in Washington and we were informed by a proud FBI official that they had so much co-operation from the RCMP that they had the addresses of every draft dodger who had come to Canada. This was at the height of the Vietnam War. I do not know if that is true or not, because we only had the word of the FBI computer manager for it, but it was enough of a jolt to me that I realized

Le président : Merci de cet exposé. Monsieur Bird, madame Trudel et monsieur Thompson, au nom du comité, merci beaucoup d'être venus comparaître aujourd'hui et d'avoir répondu à quelques questions scientifiques très difficiles. Cela a certainement été utile à nos délibérations.

J'aurais aimé poser des questions à propos de la personne que vous avez décrite comme pouvant s'attendre à une vie privée réduite, mais ce sera pour une autre fois.

L'analyse d'ADN est de plus en plus courante. Comme le sénateur Bryden a pu le dire, je suis d'avis qu'il importe de trouver un juste équilibre entre la vie privée des gens et les besoins de la police en rapport avec tous ces échantillons d'ADN. Nous avons eu une bonne discussion à ce sujet aujourd'hui, nous vous en remercions.

Voilà pour les témoins. Y a-t-il des modifications que quelqu'un aurait préparées? Le cas échéant, vous êtes prié de fournir à la greffière du comité, dès que possible, un exemplaire des modifications dans les deux langues officielles. S'il n'y a pas de modifications, au moment d'étudier le projet de loi article par article demain, nous pourrions choisir comment regrouper les articles à cette fin.

Mesdames et messieurs les sénateurs, êtes-vous au courant des modifications qui visent le projet de loi?

Le sénateur Fraser : Ce sont non pas des modifications, mais plutôt des observations que je ferais.

Les statistiques ont servi à me convaincre du fait que l'instauration d'un régime de surveillance rigoureux dans le domaine de la communication internationale des renseignements est pour demain plus que pour aujourd'hui, mais c'est vraiment une question pour demain.

Je proposerais que nous ajoutions au rapport des observations pour presser le gouvernement de concevoir rapidement un régime rigoureux dont un des critères serait le suivant : lorsqu'un autre pays demande un renseignement au Canada afin de procéder à une enquête criminelle, l'enquête en question doit porter sur un acte qui serait considéré comme un acte criminel aux yeux du droit canadien s'il était commis ici.

Le président : Il me semble que le sénateur Joyal et le sénateur Grafstein ont tenu de nombreux débats là-dessus au Sénat, il y a quelques années.

Le sénateur Fraser : Je crois que c'était à propos du projet de loi sur l'extradition. Je crois que nous en avons retenu le vocabulaire, n'est-ce pas? Cela me paraît donc être un précédent utile.

Je prendrai 30 secondes pour dire que, il y a 35 ans de cela, j'ai été ahuri lorsque, en compagnie d'un groupe de journalistes canadiens, pendant une visite des installations informatiques du FBI, à Washington, un responsable du FBI, fier de lui, nous a fait une révélation : la GRC coopérait à tel point avec le FBI que ce dernier avait l'adresse de chacun des Américains qui avaient fui au Canada pour éviter d'être enrôlés. C'était à au plus fort de la guerre du Vietnam. Je ne sais pas si c'était vrai, car ce n'est que le responsable de l'informatique du FBI qui a dit cela, mais j'en ai

that it is important to have robust control regimes so that the work that needs to be done is done but at the same time the values that Canadians wish to protect remain protected.

Senator Joyal: On the same basis, and I will link my question to the intervention of Senator Fraser, we should refer to the recommendation of the Auditor General that parliamentarians should receive better information to hold governments to account in relation to that kind of activity. It is part of our responsibility to monitor and to make sure we dispose of the information, to be able to evaluate the impact of the bank and the development of the data bank over the years.

As you will have understood, Mr. Chairman, governments in general come back with additional elements in a year or two years and we lose track of what we have done to the system. It is a very important element that we dispose of the information to be better able to assess the system we have put into place and make sure we maintain, as I said in my intervention and as other honourable senators have said, the protection afforded to Canadians through the Charter is kept in mind when doing that. It is certainly part of our concerned shared around the table.

The Chairman: Mr. Bird indicated today in his evidence that Treasury Board changed the guidelines for how much information parliamentarians were getting and now they are going back to the old system where you got more. I think it would be a good observation to include.

Honourable senators, that will conclude that part of our business. May we conclude to other business?

May I ask Margaret Young to come up to the table next to Senator Joyal, please?

Honourable senators, I should like to move the following motion. Is it agreed that the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs do thank Margaret Young, upon the occasion of her retirement, for her excellent work for the committee and for her dedication to the service of the Senate over her 24 years of working for Parliament?

Hon. Senators: Agreed!

The Chairman: Honourable senators, that is on the record, so the meeting is now officially adjourned.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, June 14, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-18, to amend certain acts in relation to DNA identification, met this day at 10:53 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

été suffisamment secoué pour constater qu'il importe d'avoir des régimes de surveillance rigoureux — pour que le travail à faire puisse se faire, mais que, en même temps, les valeurs que les Canadiens souhaitent protéger soient bel et bien protégées.

Le sénateur Joyal : Dans la même veine, et je vais lier ma question à l'intervention du sénateur Fraser, nous devrions nous reporter à la recommandation de la vérificatrice générale, soit que les parlementaires soient mieux renseignés afin de pouvoir exiger des comptes au gouvernement en rapport avec ce genre d'activités. Notre responsabilité consiste en partie à surveiller la situation à cet égard et à nous assurer de disposer de l'information voulue, d'être en mesure d'évaluer les conséquences de la banque de données et de l'évolution de la banque de données au fil des ans.

Comme vous l'aurez compris, monsieur le président, de manière générale, le gouvernement vient ajouter des éléments au terme d'une année ou deux, et nous perdons de vue le travail que nous avons fait. Il est très important que nous disposions de l'information nécessaire pour mieux évaluer le système que nous avons mis en place et nous assurer de maintenir, comme je l'ai dit au moment de mon intervention et comme d'autres sénateurs l'ont dit, la protection offerte aux Canadiens par la Charte. Il faut garder cela à l'esprit. Cela fait certainement partie des préoccupations que nous avons en commun, ici, autour de la table.

Le président : M. Bird a révélé aujourd'hui que le Conseil du Trésor a modifié les lignes directrices pour ce qui touche la quantité d'information donnée aux parlementaires. Maintenant, on revient à l'ancienne façon, où les informations étaient plus étoffées. Je crois qu'il serait bien d'inclure cette observation.

Honorables sénateurs, voilà qui met fin à cette partie de notre ordre du jour. Souhaitez-vous passer à la partie suivante?

Puis-je demander à Margaret Young de venir s'installer à côté du sénateur Joyal?

Honorables sénateurs, je souhaite proposer la motion suivante. Convenez-vous de ce que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles remercie Margaret Young, à l'occasion de sa retraite, de l'excellent travail qu'elle a abattu pour le comité et de son dévouement envers le Sénat pendant les 24 années où elle a travaillé pour le Parlement?

Des voix : D'accord!

Le président : Honorables sénateurs, voilà qui est officiellement noté et qui met fin officiellement à notre réunion.

La séance est levée.

Ottawa, le jeudi 14 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-18, Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques, se réunit aujourd'hui à 10 h 53 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: Welcome honourable senators, members of the public and those listening on Webcast. This is the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are here today for clause-by-clause consideration of Bill C-18.

Yesterday, we heard witnesses in relation to this matter, and following their evidence, honourable senators discussed certain observations that they would like to have appended to the report of this committee and to Bill C-18.

Regretfully, the observations have not been completed but they will be later today. I have discussed the matter with Senator Milne, the Deputy Chair, and we would like to proceed with clause-by-clause consideration of the bill. Later this morning, when the observations are complete, they will be discussed with Senators Fraser, Milne and Joyal. If approval is given and should the bill pass, then I would be in a position to table the report of this committee with the observations as approved by the steering committee. Is that agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Bill C-18 was introduced in the House of Commons on June 8, 2006. The bill amends the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act to facilitate the implementation of Bill C-13, which was given Royal Assent on May 19, 2005 but has, save for a few sections, not been declared in force. One of the notable features of Bill C-13 is that it expanded the list of offences for which a DNA data bank order can be made.

Before I proceed, I want to remind honourable senators that rules, such as 96(7.1) of the *Rules of the Senate*, deal with how we do clause-by-clause consideration. Everyone on this committee is familiar with those rules. Honourable senators, rule 96(7.1) states, "Except with leave of its members present, a committee cannot dispense with clause-by-clause consideration of a bill."

Would there, therefore, be leave to dispense with clause-by-clause consideration of Bill C-18, an act to amend certain acts in relation to DNA identification? Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Does the committee wish to discuss further appending observations to this report, or shall the remarks I made earlier about having them drafted by the researchers and reviewed by the steering committee plus Senator Fraser be acceptable?

Senator Baker: In other words, you are saying we should give our suggestions to the senators for consideration.

[Traduction]

Le président : Bienvenue aux honorables sénateurs, aux membres du public et aux personnes qui nous écoutent sur la webémission. Nous sommes le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et sommes ici aujourd'hui pour faire l'étude article par article du projet de loi C-18.

Hier, nous avons entendu des témoins à ce sujet. Suite à leurs témoignages, les honorables sénateurs ont débattu de certaines observations qu'ils aimeraient annexer au rapport du comité et au projet de loi C-18.

Malheureusement, les observations ne sont pas encore prêtes mais elles le seront plus tard dans la journée. J'en ai parlé avec le sénateur Milne, la vice-présidente, et nous voulons commencer l'étude article par article du projet de loi. Plus tard dans la matinée, une fois les observations terminées, elles feront l'objet d'une discussion entre les sénateurs Fraser, Milne et Joyal. Si l'approbation est obtenue et si le projet de loi est adopté, je pourrais alors déposer le rapport au comité avec les observations telles que les aura approuvées le comité de direction. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : Le projet de loi C-18 a été déposé à la Chambre des communes le 8 juin 2006. Il modifie le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale afin de faciliter l'application du projet de loi C-13, qui a reçu la sanction royale le 19 mai 2005 mais qui n'est pas entré en vigueur, hormis quelques articles. Une des caractéristiques importantes du projet de loi C-13 est d'allonger la liste des infractions pour lesquelles une ordonnance de prélèvement d'ADN peut être rendue.

Avant de continuer, je rappelle aux honorables sénateurs que les règlements, tels que le paragraphe 96(7.1) du *Règlement du Sénat*, décrivent la façon selon laquelle doit se faire l'étude article par article. Tous les membres du comité connaissent ces règlements. Honorables sénateurs, le paragraphe 96(7.1) se lit comme suit : « À moins de permission de ses membres présents, un comité ne peut omettre l'étude article par article d'un projet de loi. »

Pouvons-nous donc passer outre à l'étude, article par article, du projet de loi C-18, loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques? D'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : Plaît-il au comité que le projet de loi soit adopté sans amendement?

Des voix : D'accord.

Le président : Le comité veut-il discuter de l'ajout d'autres observations à l'annexe du rapport ou est-ce que les remarques que j'ai faites plus tôt concernant leur rédaction par les attachés de recherche et leur révision par le comité directeur plus le sénateur Fraser sont acceptables?

Le sénateur Baker : Autrement dit, vous dites que nous devons offrir nos suggestions aux sénateurs pour qu'ils les examinent.

The Chairman: Yes. We can discuss it now, but yesterday Senator Fraser and Senator Joyal made suggestions for two different observations they would like to have included. Senator Baker, if you have others, we would like to hear them now and they will be included.

Senator Baker: I am concerned about the matter we went over yesterday where a warrant or an order could be issued for the collection of samples and after the fact, the RCMP, through their excellent counsel, may determine the facial invalidity of the warrant or order. In other words, they may determine that the warrant is defective on its face as we reviewed yesterday in this committee.

The bill points out that in specific instances where it is facially invalid because of a clerical error, it is referred to the Attorney General. It is referred to the Attorney General if the solicitors for the data bank of the RCMP— as specifically spelled out in the bill— declare that there may be other errors in the order or warrant that should be corrected. Of course, the reasons given by counsel were excellent and that is that they do not want to have evidence in their possession that was obtained through a facially invalid warrant or order.

I am still a little bit concerned. I have never seen this in any of the other acts of Parliament that I have been involved in for the last 33 years; that you can correct a warrant after the fact. It brings into question the 90-day limit on the setting of the date for a hearing with the court, during which time the person has the right to appear or to be represented by counsel, according to the bill. After all of this takes place and the order is issued and it is determined to be facially in error because of either a clerical error or some other reason, it is then somehow corrected by the Attorney General, if I understand it correctly. Reference is given to the Attorney General to make those corrections or to make a determination to make valid what is invalid in the first place.

I am concerned that it raises the question of, for example, should the warrant not have been issued in the first place? If it should not have issued in the first place, then there would be no sample to submit to the data bank. In other words, the caution to the government would be that in the future, perhaps they should consider a provision by regulation or somehow under the bill to give the person affected or the person's counsel notification of this correction after the fact, to enable them to pursue whatever remedy they wish. That is my only point.

The Chairman: Let us say the person's name was Donald and on the order, it is spelled D-n-o instead of D-o-n; that would be a clerical error that the Attorney General could correct.

Senator Baker: There are other errors listed apart from clerical errors. Do you remember the clause?

The Chairman: Honourable senators, may I ask the witnesses to come back to the table to help clarify this matter?

Hon. Senators: Agreed.

Le président : Oui. Nous pouvons en discuter maintenant, mais hier le sénateur Fraser et le sénateur Joyal ont suggéré qu'ils aimeraient inclure deux observations. Sénateur Baker, si vous en avez d'autres, nous aimerions le savoir maintenant et elles seront incluses.

Le sénateur Baker : Nous avons parlé de quelque chose hier qui me préoccupe, le fait qu'un mandat ou une ordonnance peut être délivré pour le prélèvement d'échantillons et que par la suite, la GRC, par l'intermédiaire de son excellent conseiller juridique, peut dire que le mandat et l'ordonnance sont imprescriptibles en apparence. Autrement dit, elle peut déterminer que le mandat est défectueux en apparence comme nous l'avons vu hier au comité.

Le projet de loi souligne que dans certains cas où il est invalide en apparence à cause d'une erreur d'écriture, il est renvoyé au procureur général. Il est renvoyé au procureur général si les avocats de la banque de données de la GRC — comme le dit explicitement le projet de loi — déclarent que d'autres erreurs peuvent se trouver dans l'ordonnance ou dans le mandat et doivent être corrigées. Bien sûr, les raisons données par le conseiller juridique sont excellentes, c'est-à-dire qu'ils ne veulent pas avoir en leur possession des preuves obtenues au moyen d'un mandat ou d'une ordonnance invalides en apparence.

Je suis encore un peu préoccupé. Au cours de mes 33 ans au Parlement, je n'ai jamais vu cela s'appliquer à d'autres lois; le fait qu'on puisse corriger un mandat après-coup. Cela met en question la limite de 90 jours pour fixer la date d'une audience au tribunal, durant cette période, la personne a le droit de comparaître ou d'être représentée par un avocat, selon le projet de loi. Une fois que tout cela est fait, que le mandat est délivré et que l'on détermine qu'il comporte une erreur d'écriture ou autre, il est, si je comprends bien, corrigé en quelque sorte par le procureur général. Le procureur général est avisé pour apporter ces corrections ou pour décider de valider ce qui était initialement invalide.

Ce qui m'inquiète est que l'on peut se demander s'il fallait dès le départ délivrer un mandat. S'il ne fallait pas le délivrer, il n'y aurait alors pas d'échantillons à mettre dans la banque de données. Autrement dit, l'avertissement lancé au gouvernement est qu'à l'avenir, il devrait peut-être envisager une disposition réglementaire ou incorporer quelque chose dans le projet de loi pour aviser la personne concernée ou son avocat de cette correction apportée après-coup afin de leur permettre de prendre les mesures qui leur conviennent. C'est le seul point que je voulais soulever.

Le président : Supposons que la personne s'appelle Donald et que sur le mandat, le nom est épilé D-n-o ou lieu de D-o-n; ce serait une erreur d'écriture que le procureur général corrigerait.

Le sénateur Baker : D'autres erreurs sont énumérées en plus des erreurs d'écriture. Vous souvenez-vous de l'article?

Le président : Honorables sénateurs, puis-je inviter les témoins à comparaître de nouveau pour nous aider à éclaircir cette question?

Des voix : D'accord.

Senator Baker: The problem is that the Attorney General, the Minister of Justice, under whose authority the Crown prosecutor or whomever appears to ask that the order be given, can correct the order after the fact. There is something wrong with that.

The Chairman: You go on to say, in particular, "if there is no notice given to the person affected."

Senator Baker: Exactly, and not only that, but it may go to the actual substantive nature or the rationale for the order, if you can correct an order. I understand where you are coming from, but if the date is wrong on a warrant facially, if the time is wrong, if other substantive issues pertaining to it are incorrect, then the entire warrant continues into question.

David Bird, Counsel, Legal Services — RCMP, Department of Justice Canada: Section 21 of Bill C-18 deals with the amendment to the Criminal Code.

Senator Joyal: It is on page 13 of Bill C-18.

The Chairman: Mr. Bird, do you have a response to Senator Baker's representations.

Mr. Bird: I direct you to subsection 5.2 of the DNA Identification Act, which is where this process begins. That is where the Commissioner of the RCMP makes an opinion that if the offence referred to in an order or authorization is not a designated offence the commissioner shall retain it and then give notice to the Attorney General once he has arrived at this determination. These are not warrants; these are the DNA data bank orders. The process begins with a simple determination.

If there are typographical errors or other problems in the order that do not relate to it as an offence but there is an error on the face of it in some sense, often that will be brought to the attention of the submitting police agency who can go back to the clerk of the court and ask if it is correct. The court has the authority to make those clerical changes in that sort of process.

The Chairman: Before it goes to the Attorney General?

Mr. Bird: Yes, if he saw the error and identified it as a problem not related to a non-designated offence. As an example, it could be the transposition of the figures of the offence. On the face of it, the document looks wrong but we see the charge coming in, there is a conviction notice and there is a problem that was simply a clerical error made by the clerk of the court transposing the figures. The question then is within the jurisdiction of that particular court to amend those typographical clerical errors. That is a different process. If it is resolved at that level, then it would be accepted. The court would have the authority to issue the correct document that the police would have relied upon. It is a matter of that sort of level.

The second problem is more significant. It becomes very complicated, and I say that from the point of view that I get to look at many of these problems. In particular, the problems of historical offences are very complicated; offences amended by a

Le sénateur Baker : Le problème est que le procureur général, le ministre de la Justice, sous l'autorité desquels le procureur de la Couronne ou qui que ce soit comparait pour demander que le mandat soit délivré, peuvent corriger le mandat après sa délivrance. Il y a quelque chose qui cloche là-dedans.

Le président : Vous avez dit : « Si la personne concernée n'est pas avisée. »

Le sénateur Baker : Exactement, et pas seulement cela, ça peut viser la nature même et la raison d'être du mandat, si l'on considère qu'un mandat peut être corrigé. Je comprends ce que vous voulez dire, mais si la date sur un mandat est fausse, si l'heure est fausse, si d'autres questions significatives de ce mandat sont incorrectes, alors l'intégralité du mandat est mise en question.

David Bird, avocat, Services juridiques — GRC, ministère de la Justice Canada : L'article 21 du projet de loi C-18 traite des amendements au Code criminel.

Le sénateur Joyal : C'est à la page 13 du projet de loi C-18.

Le président : Monsieur Bird, avez-vous quelque chose à dire en réponse aux propos du sénateur Baker?

M. Bird : Je vous renvoie à l'article 5.2 de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques par laquelle ce processus a commencé. C'est là que le commissaire de la GRC estime que si l'infraction mentionnée dans un mandat ou une autorisation n'est pas une infraction désignée, il gardera le mandat puis avisera le procureur général dès qu'il aura pris cette décision. Ce ne sont pas des mandats; ce sont des ordonnances de prélèvements d'échantillons d'ADN. Le processus commence par une simple décision.

Si le mandat contient des erreurs typographiques ou d'autres problèmes non liés à une infraction, mais qu'il y a en quelque sorte une erreur, cette erreur sera souvent portée à l'attention du service de police concerné qui peut contacter le greffier du tribunal afin de lui demander si le mandat est correct. Le tribunal est autorisé, dans le cadre de ce processus, à corriger les erreurs d'écriture.

Le président : Avant que le procureur général le reçoive?

M. Bird : Oui, s'il a constaté l'erreur et l'a identifiée comme étant un problème qui n'est pas lié à une infraction non désignée. Par exemple, ce pourrait être la transposition des chiffres de l'infraction. En apparence, le document semble incorrect, mais nous pouvons prévoir ce que sera l'accusation, il y a une déclaration de culpabilité et le problème est tout simplement une erreur de transposition de chiffres commise par le greffier du tribunal. Il revient à ce tribunal particulier de corriger ces erreurs typographiques. Le processus est différent. Si les erreurs sont corrigées à ce niveau, elles seront alors acceptées. Le tribunal aura l'autorisation de délivrer le document correct que devra utiliser la police. C'est une question qui se situe à ce genre de niveau.

Le deuxième problème est plus important. Il devient très compliqué, je le dis en connaissance de cause, car j'ai examiné un grand nombre de ces problèmes. En particulier, les problèmes liés aux infractions historiques sont très compliqués; les infractions

revised statute, a law of Canada, where it remains in force and an historical offence is charged back in time. Let us say that there is a sexual assault on a young person who later on gets a conviction as an adult for the person who they alleged to have perpetrated a crime against them, those offences are charged under an old section of the Criminal Code. We then have to review those to determine whether they are now referred to in the current reference to a section number, even though on the face of it the offence appears to be not a designated offence on the current acts of Parliament in the Criminal Code. We have to go back in time.

These decisions are not necessarily a simple matter of going down a list and indicating yes or no. We have to look at the time and date of that offence and whether or not it was charged correctly under an existing statute. Those are legal determinations which are not purely simple. The court obviously decided that historically yes that was still a valid offence in reference to the current section of the designated offences in the Criminal Code.

We are looking at those kinds of issues. When we have those, we are neither sure nor clear, so we are going back to the Attorney General for his confirmation that it is agreed that this would not be a problem in the future should a warrant have to be issued on this particular order. The order would then be on the basis of what is in the data bank compared to what is in the crime scene. Based on that, they would then get a DNA data bank warrant and that would be used in evidence, but we are worried about the concept of the fruit of the poison tree. That is, eventually someone could go back and attack this root. We are saying that we want to ensure the Attorneys General of the province address this before we make a determination that we will not accept it. That is what we are doing here.

These amendments follow from Bill C-25. You must read the previous bill or Bill C-13 to understand what was changed to allow this process to be resolved. Presently, there are about 1,000 of these in a box, or in limbo, and the RCMP would like to resolve them one way or the other. We are not in a position where we want to unilaterally, without authority, dispose of these without having some legal authority to do so. We are seeking that in these amendments.

The Chairman: I would like to go back to Senator Baker's principal concern, which is the possibility of the Attorney General or someone else altering, changing or amending an order after it was made without the knowledge of the person to whom it was directed.

Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: The major problem has been receiving orders where the offence is clearly not one that is there. For example, he was convicted of drug trafficking. At this moment, we do not cover the Controlled Drugs and Substances Act — we will when this bill is passed. They have received an order, it has been carried out and they have the blood. The Commissioner of the RCMP does not have the information as to what led to this. It goes back to the Attorney General who would be able to find it in the files of the court. In many of these cases, it turns out the person has

modifiées par une loi refondue, une loi du Canada, qui demeure en vigueur et une accusation d'une infraction commise dans le passé est lancée. Prenons le cas, par exemple, d'une jeune personne qui a été victime d'agressions sexuelles et qui plus tard accuse un adulte d'en avoir été l'auteur, l'accusation de ce type d'infractions est prévue dans un vieil article du Code criminel. Nous devons alors revoir ces infractions et voir si un article particulier en fait mention aujourd'hui même si en apparence l'infraction semble ne pas être une infraction désignée selon les lois actuelles du Parlement dans le Code criminel. Nous devons examiner ce qui a été fait dans le passé.

Pour prendre ces décisions, il ne s'agit pas forcément de simplement cocher les cases d'une liste, répondre par oui ou par non. Nous devons tenir compte de l'heure et de la date de l'infraction et déterminer si l'accusation est conforme à une loi en vigueur. Ce sont des décisions juridiques qui ne sont pas toutes simples. Le tribunal a manifestement décidé qu'historiquement une infraction valide était encore mentionnée dans l'article actuel portant sur les infractions désignées dans le Code criminel.

Nous examinons ce genre de problèmes. Quand nous les rencontrons, nous ne savons pas si nous allons demander au procureur général de confirmer qu'à l'avenir un mandat délivré dans le cas de cette ordonnance précise ne poserait pas de problème. L'ordonnance serait alors établie en se fondant sur ce que contient la banque de données par rapport aux prélèvements faits sur la scène du crime. À partir de cela, ils obtiennent ensuite une ordonnance de prélèvement d'ADN qui servira de preuve, mais le concept du cadeau empoisonné nous inquiète. C'est-à-dire, qu'éventuellement quelqu'un pourrait attaquer ce fondement. Nous voulons nous assurer que le procureur général de la province règle cette question avant que nous décidions de ne pas l'accepter. C'est ce que nous sommes en train de faire ici.

Ces amendements viennent à la suite du projet de loi C-25. Vous devez lire le précédent projet de loi ou le projet de loi C-13 pour comprendre les changements qui ont été apportés pour permettre de régler ce processus. Actuellement, il y en a environ 1 000 dans une boîte ou en suspens, et la GRC voudrait les régler d'une façon ou d'une autre. Notre position n'est pas de vouloir en disposer unilatéralement sans l'autorisation légale de le faire. C'est ce nous recherchons dans ces amendements.

Le président : J'aimerais revenir à la préoccupation principale du sénateur Baker, c'est-à-dire la possibilité qu'a le procureur général ou quelqu'un d'autre d'altérer, de modifier ou de changer une ordonnance après qu'elle ait été faite sans que la personne visée par cette ordonnance le sache.

Greg Yost, avocat, Section de la politique du droit en matière pénale, ministère de la Justice Canada : Le grand problème était de recevoir des ordonnances alors que l'infraction était manifestement absente. Par exemple, il a été accusé de trafic de stupéfiants. Pour l'instant, nous ne visons pas la Loi réglementant certaines drogues et autres substances — nous le ferons à l'adoption du projet de loi. Ils ont reçu une ordonnance, ils l'ont exécutée et ils ont des prélèvements de sang. Le commissaire de la GRC n'a pas les informations à l'origine de l'ordonnance. L'ordonnance est renvoyée au procureur général qui pourra

multiple convictions. For example, he was convicted of drug trafficking and of assaulting the police officer who tried to arrest him. The DNA order was granted by the court in connection with the second offence, but the wrong one was recorded. In those cases, the Attorney General goes back to the court, gets a corrected order and sends it in and they will clean that one out.

What we had in Bill C-13 and what we are proposing to change is the case where everyone is agreed that there was no jurisdiction to do it. That person was only convicted of drug trafficking; the judge had no jurisdiction under law to make the order. Bill C-13 provided for the Attorney General to go to the Court of Appeal to get the order quashed. This matter was considered at the Uniform Law Conference of Canada and they passed a resolution saying that this does not make sense. It will cost thousands of applications to the Court of Appeal and all that time and energy to address the issue that Senator Baker mentioned.

The order will not go in because the person will have it quashed. We are not affecting this person's rights or putting him in; we are keeping him out. The cost of trying to find a thousand people across Canada and serve them with notice that we want to quash an order would be high.

The Chairman: With respect to quashing, he is talking about amending, varying, changing or altering.

Mr. Yost: The Attorney General can certify and explain why this is a designated offence. He can go to court the first time and get the amended order. The court will amend the order. The court will go through its records, along with the Attorney General, and certify that he was actually convicted of this offence, which is a designated offence, and then we can process it.

Senator Milne: At this point, not being a lawyer, I am like Winnie the Pooh, a bear of very little brain. It seems to me that Senator Baker's suggestion that the government consider a future provision to give notification to the person or to their counsel who is the subject of this order to be a reasonable suggestion, so that this does not happen in a vacuum unknown to the person who is the subject of the order.

Mr. Yost: We can consider it. I can tell you that this was raised with the provinces. I presented the arguments, which were accepted by the federal government. Counsel does not always represent these people and the cost of trying to find these people is high. Legal Aid will ask if it is their responsibility to find the client, which would have a heavy cost. We will certainly consider it if that is in your report.

Senator Milne: Senator Baker is not suggesting this is an amendment to the bill. He is suggesting it as an observation.

trouver ces informations dans les archives du tribunal. Dans beaucoup de ces cas, il se trouve que l'individu a eu plusieurs condamnations. Par exemple, il a été condamné pour trafic de stupéfiants et pour avoir agressé le policier qui tentait de l'arrêter. L'ordonnance de prélèvement d'ADN a été rendue par le tribunal pour la deuxième infraction, mais ce n'est pas la bonne infraction qui a été inscrite. Dans ces cas, le procureur général se présente de nouveau au tribunal pour obtenir une ordonnance corrigée qu'il transmet afin qu'ils règlent cette affaire.

Ce qu'il y avait dans le projet de loi C-13 et ce que nous proposons de changer est le fait qu'il n'y avait pas aucune possibilité de le faire légalement et tout le monde en convenait. Cette personne était condamnée seulement pour trafic de stupéfiants; la loi ne conférait au juge aucun pouvoir de rendre une ordonnance. Le projet de loi C-13 prévoyait que le procureur général aille à la Cour d'appel pour annuler l'ordonnance. Ce problème a été soulevé à la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada où une résolution soulignant l'illogisme de cette situation a été adoptée. La Cour d'appel recevra des milliers de demandes et elle devra consacrer énormément de temps et d'énergie pour régler le problème soulevé par le sénateur Baker.

L'ordonnance ne sera pas prise en compte parce que la personne l'aura annulée. Nous ne portons pas atteinte aux droits de cette personne et nous ne l'emprisonnons pas; nous la laissons en liberté. Le coût associé à la recherche de milliers d'individus dans tout le Canada pour leur signifier que nous voulons annuler une ordonnance sera élevé.

Le président : Au sujet de l'annulation, il parle de modification, de remaniement, de changement ou de transformation.

M. Yost : Le procureur général peut certifier et expliquer la raison pour laquelle l'infraction est désignée. Il peut se présenter au tribunal et, dès la première fois, modifier l'ordonnance. Le tribunal modifiera l'ordonnance. Le tribunal consultera ses archives, avec le procureur général, et certifiera que l'individu a été condamné pour cette infraction, qui est une infraction désignée, nous pouvons ensuite traiter cette affaire.

Le sénateur Milne : N'étant pas avocate, je suis un peu perdue. Il me semble que la suggestion du sénateur Baker proposant que le gouvernement envisage une disposition future pour informer la personne visée par l'ordonnance ou son avocat est raisonnable, afin que cela ne se fasse pas dans le vide et que cette personne n'en sache rien.

M. Yost : Nous pouvons étudier cette suggestion. Nous en avons parlé avec les provinces. J'ai présenté des arguments que le gouvernement fédéral a acceptés. L'avocat ne représente pas toujours ces personnes et il serait très coûteux de les rechercher. L'aide juridique demandera si c'est à elle de trouver le client, et cela coûtera très cher. Nous l'étudierons certainement si elle est dans votre rapport.

Le sénateur Milne : Le sénateur Baker ne suggère pas d'en faire un amendement au projet de loi. Il ne la suggère que comme une observation.

Senator Baker: Mr. Chairman, the reason I raised this observation is because in the wording of the section we are talking about, “granted” is a new word. It says, “. . . an authorization granted under 487.091 appears to be defective. The Attorney General shall review the order or authorization and the court record.”

The problem with that is that an order was issued, which in itself was defective, being discovered after the fact by the Attorney General, but the prejudice has already been done. The order has been carried out. The ramifications of carrying out an order that was defective on its face and could have but should not have in some cases been issued, would have huge ramifications on the use of that blood after it is in the possession of the RCMP.

I can see why the RCMP is concerned. Down the road, they do not want some defence lawyer to say that the blood was obtained illegally, contrary to a Charter provision. It is under section 8 of the Charter with regard to an illegal search — and, therefore, under section 24(2) the evidence so obtained shall be excluded and cannot be used, according to *Stillman*, as a reason for another warrant to be issued. In other words, you cannot use a Charter violation as part of the grounds for granting another warrant.

There are huge ramifications down the road when you correct something after the fact without then notifying the person or the person’s counsel, and perhaps there is another offence down the road and the counsel is not aware of the fact that the blood was obtained in the beginning through a violation of the Charter on a facially defective warrant. As you know, there is a huge amount of case law on facially defective warrants. They have been thrown out, and the results of that search have been excluded as evidence.

I want to make that clarification. That is why I was raising it in that context, in that there should perhaps be some remedial work done after this is passed to try to correct some injustice that could occur down the road that would be unbeknownst to the lawyer or the person so charged.

Mr. Yost: I want to make the comment that these have not been processed. That is the whole point. Many have not been processed and are not in the data bank.

Senator Baker: However, the order was issued and the order executed.

Mr. Yost: Yes, when it arrives, the RCMP checks it and make sure it fits within the statute. Let me assure you that when this came up, we spent a lot of time on it.

The Commissioner of the RCMP cannot be asked to go into a thousand courtrooms and oppose an order that was granted. The police have received the authorization and have carried it out. The issue becomes whether the commissioner can process that order. Our advice to the commissioner has been no, you cannot because it has been invalidly granted.

Le sénateur Baker : Monsieur le président, j’ai fait cette observation à cause du libellé de l’article en question, « délivrée » est un nouveau mot. Il est écrit : « l’autorisation délivrée en vertu de l’article 487.091 semble comporter une erreur, le procureur général procède à l’examen de l’ordonnance ou de l’autorisation et du dossier du tribunal. »

Le problème, dans ce cas, est qu’une ordonnance a été rendue et qu’elle comportait une erreur, découverte après-coup par le procureur général, mais le tort a été déjà fait. L’ordonnance a été exécutée. Les conséquences de l’exécution d’une ordonnance comportant une erreur, qui aurait pu mais n’aurait pas dû être délivrée dans certains cas, auraient été considérables si les échantillons de sang avaient été utilisés après que la GRC en ait pris possession.

Je comprends pourquoi la GRC est préoccupée. Elle ne veut pas que, plus tard, un avocat de la défense lui annonce que le sang a été prélevé illégalement, en violation d’une disposition de la Charte. C’est en vertu de l’article 8 de la Charte concernant les perquisitions illégales — et, par conséquent, en vertu du paragraphe 24(2) que les preuves ainsi obtenues seront exclues et ne peuvent pas être utilisées, selon *Stillman*, comme motif de délivrance d’un autre mandat. Autrement dit, une violation de la Charte ne peut pas servir de motif pour délivrer un autre mandat.

La correction après-coup implique donc de très lourdes conséquences si la personne ou son avocat n’ont pas été informés, et peut-être qu’une autre infraction sera commise plus tard et l’avocat ne sait pas que le sang a été obtenu au départ en violation de la Charte au moyen d’un mandat comportant une erreur. Comme vous le savez, il existe énormément de décisions rendues par les tribunaux concernant des mandats comportant des erreurs. Ils ont été jetés et les résultats de cette recherche ne peuvent pas servir de preuve.

Je tiens à apporter cette précision. C’est la raison pour laquelle j’ai soulevé cette question dans ce contexte, il faudrait peut-être avoir une mesure corrective après l’adoption du projet de loi pour éviter ultérieurement la possibilité d’une injustice sans que l’avocat ou la personne accusée le sachent.

M. Yost : Je voudrais faire savoir qu’elles n’ont pas été traitées. Là est la question. Beaucoup n’ont pas été traitées et ne sont pas dans la banque de données.

Le sénateur Baker : Cependant, l’ordonnance a été délivrée et exécutée.

M. Yost : Oui, quand la GRC la reçoit, elle la vérifie pour s’assurer qu’elle est conforme à la loi. Je vous assure que nous avons passé beaucoup de temps à réfléchir à cette question quand elle a été soulevée.

On ne peut pas demander au commissaire de la GRC d’aller dans mille tribunaux pour contester une ordonnance délivrée. La police a reçu l’autorisation et l’a exécutée. La question est de savoir si le commissaire peut traiter cette ordonnance. Le conseil que nous lui avons donné est qu’il ne pouvait pas, car la délivrance de l’ordonnance était invalide.

The process that we have been trying to establish is one to find out whether in fact it was validly granted. If it is validly granted, the Attorney General obtains a corrected order or explains the law that leads to the conclusion that it is a designated offence. It will now have gone in properly because it was a legitimate order.

There will be hundreds of them. Courts have issued these orders; most of them, as I understand it, have been for things like criminal harassment, uttering threats and some that fall under the Controlled Drugs and Substances Act, all of which will be covered when Bill C-13 is proclaimed. There will be fewer because we will be covering more.

Even though the court has ordered it, the commissioner will not process them. He wants a way to clear them out and follow the good ones to get them. That may lead to solving some crimes and getting the other ones out. He will destroy the bodily samples, and that is what he will do upon receiving these.

Senator Baker: The data bank?

Mr. Yost: Yes. When the data bank receives them, they will destroy all bodily samples, and they will finally be able to close their files.

Mr. Bird: To help you understand it from my perspective, the orders will be issued in contested situations where counsel is present in the prospective cases. The only cases where you would not have that happen, which was the basis of the *Rodgers* case, are *ex parte* hearings for these retroactive cases in history where they may not have had *ex parte*. The basic discussion in *Rodgers* was there was a constitutional right to be there, and that is why it was split, in my opinion.

Most of these cases will be dealing with orders that were issued post-conviction for one of the designated offences. The question we deal with is not really retroactive orders. It is these contested orders where someone has been convicted of something and they have gone down the list. It is not a limited number of *ex parte* orders. We control what we apply for with respect to *ex parte* retroactive orders. We go on the list and ensure they are qualified, and then they are sent out. There is a whole screening process ahead of time for those.

We do not have the same problem with these authorizations, although there could be a re-sampling authorization based on an original one, but we would have seen that. It would be extremely rare that we would have an authorization granted with respect to a non-designated offence. I cannot imagine that happening in our system. The counsel would have been there and would have heard the court order when this was granted. He did or did not contest it and had the chance to appeal. He or she missed that.

When this is executed, the police have a duty. They are commanded to execute this order. They have no reason to contest it, so they follow their duty, which they have to do under the

Nous essayons d'établir un processus qui permettrait de déterminer si l'ordonnance est délivrée de façon valide. Si sa délivrance est valide, le procureur général obtient une ordonnance corrigée ou explique la loi qui détermine qu'il s'agit d'une infraction désignée. L'ordonnance est mise à la banque de données comme il se doit puisqu'elle est légitime.

Il y en aura des centaines. Des tribunaux ont délivré ces ordonnances; la plupart, si je comprends bien, concernent des infractions comme le harcèlement criminel, le fait de proférer des menaces et d'autres infractions prévues dans la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, tout cela sera visé quand le projet de loi C-13 sera promulgué. Il y en aura moins parce qu'un plus grand nombre seront visées.

Même si le tribunal a rendu les ordonnances, le commissaire ne les traitera pas. Il veut un moyen de les régler une fois pour toutes et s'occuper des bonnes ordonnances pour les poursuivre. Ainsi, cela pourrait conduire à la résolution de certains crimes et à l'enquête d'autres. Il détruira les échantillons des substances corporelles quand il les aura reçus.

Le sénateur Baker : La banque de données?

M. Yost : Oui. Quand ils recevront les échantillons des substances corporelles à la banque de données, ils les détruiront tous et ils pourront finalement fermer leurs dossiers.

M. Bird : Pour vous permettre de comprendre cela de mon point de vue, les ordonnances seront délivrées dans des situations contestées lorsqu'il y a un avocat pour les affaires éventuelles. Les seules situations où cela ne se produira pas, ce qui était le fondement de l'affaire *Rodgers*, sont les audiences unilatérales de ces cas rétroactifs où ils n'ont peut-être pas eu ce genre d'audiences. Le débat de fond dans l'affaire *Rodgers* était que la Constitution donnait le droit d'y être, je pense que c'est pour cela que la décision était partagée.

La plupart de ces affaires porteront sur des ordonnances délivrées après la condamnation pour l'une des infractions désignées. La question qui nous occupe n'est vraiment pas celle des ordonnances à portée rétroactive. Il s'agit de celles qui sont contestées quand une personne a été condamnée pour quelque chose et qu'elle est dans la liste. Il ne s'agit pas d'un nombre d'ordonnances *ex parte*. Nous contrôlons ce que nous demandons en ce qui concerne les ordonnances *ex parte* à portée rétroactive. Nous consultons la liste, nous nous assurons qu'elles sont conformes, puis nous les envoyons. Ce type d'ordonnance passe par un processus de sélection bien à l'avance.

Ces autorisations ne nous posent pas le même problème, bien qu'il puisse y avoir une autorisation de rééchantillonnage fondée sur l'originale, mais nous l'aurions constatée. Il est extrêmement rare qu'une autorisation nous soit délivrée pour une infraction non désignée. Je ne peux pas imaginer que cela se produise dans notre système. L'avocat aurait été présent et aurait entendu l'ordonnance du tribunal. L'avocat a pu s'y opposer ou non et avait la possibilité de faire appel. Il ou elle a raté cette occasion.

Une fois cela fait, la police a l'obligation d'exécuter cette ordonnance et n'a aucune raison de la contester. Elle fait son devoir conformément au Code criminel. Les policiers doivent

Criminal Code. They have a police duty to do so. They have to tell the person they are executing that he or she has the right to counsel, and the opportunity to consult with respect to it. The police have a duty to read the contents of the order to the person before they execute it.

The person is given the reason and has the right to counsel and the right to take on a quashing motion. We have it because it has come in. We are now at the point of asking: What do we do?

My understanding of the system here will be that the commissioner goes through it and says there is a problem with it. He then goes back to the Attorney General and if it is a clerical error then the Attorney General has a right to apply *ex parte* to the judge who made the order to have it corrected where, in his opinion, it is due to clerical error. This is found in subsection 5.2 under Bill C-25, which states what he can do. He can then transmit a copy of that to the Commissioner of the RCMP and we can then deal with it.

The Chairman: Why would they not give notice?

Mr. Bird: It is a clerical error. The judge intended one thing and agreed that it is a mistake. He is making it right what he intended the accused would have been ordered to do. It is just that at some place in the process numbers were transposed or the wrong offence was chosen.

Senator Baker: It was done after the fact?

Mr. Bird: Yes; after the fact. The *Rodgers* case involved whether the whole issue should be *ex parte*.

Senator Baker: Yes and the court said it was legal.

Mr. Bird: This would just make it correct on the record.

If the opinion of the Attorney General was that it was not a designated offence, he does not have to go back and ask the court to quash it. He just tells the commissioner to destroy it. That would be the authority we need to stop it at that process. That is why it goes back to the Attorney General. Most of these amendments are simply to avoid the Attorney General having to go back to court to make an application to have an order quashed which he could consider invalid and say, "We accept the Attorney General's opinion." That is the substantial difference between the Bill C-18 process and what you saw in Bill C-13.

Senator Joyal: I am reading that whole section, the consolidated section, which is 487.0911, (1) (2) (3) and (4). Did I hear you correctly, Mr. Yost, when you answered, in your first reply to Senator Baker's question, that you were not supportive of the notification on the basis that it would be difficult to find a person?

Mr. Yost: That is definitely a practical concern. Given that the person's rights will not be violated because we are in the process of destroying his bodily substances and not putting him into the DNA data bank, yes. That was our discussion with the provinces about the process and the related costs. There may be someone walking around out there who is concerned that my DNA is in the data bank. Maybe I should not go out and commit a crime

informer la personne visée par l'ordonnance qu'elle a le droit à un avocat et la possibilité de le ou la consulter à cet égard. Avant d'exécuter l'ordonnance, les policiers sont tenus de la lire à la personne.

La personne est informée du motif de l'ordonnance et qu'elle a le droit de consulter un avocat et celui de présenter une motion d'annulation. Nous l'avons, car elle est arrivée. Nous sommes au point où nous nous demandons ce que nous devons faire.

Si je comprends bien le processus, le commissaire examine l'ordonnance et déclare qu'elle comporte un problème. Il communique avec le procureur général et s'il y a une erreur d'écriture, le procureur général a alors le droit de demander une ordonnance *ex parte* au juge qui a rendu l'ordonnance pour corriger l'erreur d'écriture. L'article 5.2 du projet de loi C-25 prévoit ce que le procureur général peut faire. Il peut ensuite transmettre une copie de cette ordonnance au commissaire de la GRC et nous pouvons ensuite l'utiliser.

Le président : Pourquoi ne remettent-ils pas un avis?

M. Bird : Il s'agit d'une erreur d'écriture. Le juge avait une intention et a reconnu qu'il y avait une erreur. Il corrige ce qu'il avait imposé à la personne accusée. Il arrive tout simplement que durant le traitement, des chiffres sont transposés ou la mauvaise infraction a été choisie.

Le sénateur Baker : Cela après le fait?

M. Bird : Oui; après le fait. On s'est demandé dans l'affaire *Rodgers* si toute la question devait être *ex parte*.

Le sénateur Baker : Oui et le tribunal a décidé que c'était légal.

M. Bird : Ce serait simplement une mise au point.

Si le procureur général estimait que l'infraction n'est pas désignée, il n'a pas à demander au tribunal l'annulation de l'ordonnance. Il n'a qu'à demander au commissaire de la détruire. C'est à ce stade du processus que doit se limiter l'autorité. C'est la raison pour laquelle l'ordonnance est renvoyée au procureur général. La plupart de ces amendements visent simplement à éviter le retour du procureur général au tribunal pour demander l'annulation d'une ordonnance que le tribunal pourrait juger est invalide et déclarerait qu'il accepte l'avis du procureur général. C'est la différence essentielle entre le processus du projet de loi C-18 et ce que vous avez vu dans le projet de loi C-13.

Le sénateur Joyal : Je lis tout cet article, l'article 487.0911, dont les paragraphes (1), (2), (3) et (4). Vous ai-je bien compris, monsieur Yost, quand vous avez dit, en réponse à une question posée par le sénateur Baker, ne pas être en faveur de l'avis étant donné qu'il est difficile de localiser les personnes?

M. Yost : C'est réellement un problème pratique. Je vous réponds oui étant donné que les droits de la personne ne seront pas violés puisque nous allons détruire les échantillons de ses substances corporelles et que nous n'allons pas les mettre dans la banque de données génétiques. C'était l'objet de nos discussions avec les provinces portant sur le processus et les coûts connexes. Des citoyens peuvent s'inquiéter que leur ADN soit dans une

because I might get caught. We tell him that he is not in the DNA data bank. If the observation is made, we will consider it in the future. I do not put an ad in the paper to notify the person that the notice has been quashed and the person is not in the DNA data bank. It is a possibility, I suppose, but it was definitely not the situation when we discussed it with the provinces as to the costs and difficulties. The Uniform Law Conference of Canada looked at this and was unanimous in saying this was a better, more effective and faster process that does not clog up the courts with useless applications. There would be a whole bunch of issues as to substitutional notice if you cannot find the person, et cetera. Yes, that was a fact, namely, the difficulties of finding a person and the costs were viewed by our provincial colleagues as being an unnecessarily complicated and expensive step.

Senator Joyal: It seems to me you are affecting the right of the person. Subsection 487.0911(4) states:

If the Attorney General is of the opinion that the offence referred to in the order or authorization is a designated offence, the Attorney General shall transmit that opinion, with written reasons, to the Commissioner.

Mr. Yost: That will probably be the case.

Senator Joyal: If I am the targeted person, the decision with written reasons will be transmitted to the commissioner and I will not even have an opportunity to contradict those reasons. I will not even know about it.

Mr. Yost: In all likelihood, it was an issue that was debated before the trial judge. We are applying for DNA order on the basis that it was a designated offence, even though it was under the Statutes of Canada, 1984 when this was committed and, by changing a number, et cetera, is arrived here. When it arrives at the DNA data bank and they see a number that does not jibe with the number in the list, they go back to the Attorney General and they ask what happened. If he provides the explanation as to how we got there, it will pass by Mr. Bird's desk. Mr. Bird will not receive, for example, a statement that in the opinion of the Attorney General of Saskatchewan, Controlled Drugs and Substances Act offences are covered; obviously, they are not. There must be an explanation that leads to that conclusion. It will probably be the same argument heard in front of a judge to get to the order in the first place.

Senator Joyal: I find there is a contradiction in your reasons. First, you tell us it is difficult to find a person; however, if the data bank matches someone's identity, the RCMP gets their man. The argument that you will not find the person is weak, in my humble opinion.

Second, you say there is a cost, but in the same answer to us, you told us that those will be rare cases. If they are rare cases, they cannot be that expensive. They cannot involve that much money. To me, as a Canadian, when you are intruding into my rights and

banque de données. Et cela les retiendrait de commettre un crime de crainte d'être appréhendé. Nous leur disons que leur ADN n'est pas dans la banque de données génétiques. Si une proposition est faite dans ce sens, nous l'examinerons. Je ne place pas d'annonce dans le journal pour informer la personne que l'avis a été annulé et que son ADN n'est pas dans la banque de données génétiques. Je suppose qu'il est possible de le faire, mais ce n'était de toute évidence pas le cas lors de nos discussions avec les provinces sur les coûts et les difficultés. La Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada a examiné cette question et a décidé à l'unanimité que ce processus était meilleur, plus efficace et plus rapide et qu'il n'engorgera pas de demandes inutiles les tribunaux. Si on n'arrive pas à localiser la personne, il y aurait alors beaucoup de problèmes liés à l'avis de substitution. Oui, il s'est avéré que la difficulté et les coûts liés à la localisation d'une personne ont été jugés inutiles et chers par nos collègues provinciaux.

Le sénateur Joyal : Il me semble que vous portez atteinte aux droits de la personne. Le paragraphe 487.0911(4) dit :

S'il estime que l'infraction mentionnée dans l'ordonnance ou l'autorisation est une infraction désignée, le procureur général le confirme par écrit au commissaire, avec motifs à l'appui.

M. Yost : Ce sera probablement le cas.

Le sénateur Joyal : Si je suis la personne visée, la décision par écrit, avec motifs à l'appui, sera transmise au commissaire et je n'aurais même pas l'occasion de me défendre contre ces motifs. Je ne saurais même pas qu'ils existent.

M. Yost : En toute probabilité, cette question aura été débattue devant le juge de première instance. Nous demandons une ordonnance de prélèvement d'ADN en nous fondant sur le fait que l'infraction était désignée, même si c'était en vertu des Lois du Canada de 1984 et l'ordonnance arrive ici à cause d'un changement de chiffre ou autre. Quand l'ordonnance arrive à la banque de données génétiques et que les employés constatent qu'elle ne concorde pas au numéro dans la liste, ils communiquent avec le procureur général pour se renseigner. Si le procureur explique comment nous en sommes arrivés là, cette explication passera par le bureau de M. Bird. Par exemple, M. Bird ne recevra pas une déclaration disant que selon le procureur général de la Saskatchewan, les infractions sont assujetties à la Loi réglementant certaines drogues et autres substances; de toute évidence, elles ne le sont pas. Il doit y avoir une explication qui conduit à cette conclusion. Ce sera probablement le même argument présenté à un juge pour obtenir l'ordonnance.

Le sénateur Joyal : Je trouve qu'il y a une contradiction dans les raisons que vous exposez. Premièrement, vous dites qu'il est difficile de trouver une personne; cependant, si la banque de données permet d'établir l'identité d'une personne, la GRC trouvera cette personne. À mon humble avis, l'argument voulant que la personne ne peut pas être localisée est faible.

Deuxièmement, vous dites qu'il y a un coût à payer, mais dans la même réponse que vous nous donnez, vous déclarez que ces cas seront rares. S'ils sont rares, ils ne peuvent pas être coûteux. Ils ne peuvent exiger autant d'argent. Pour moi, en tant que citoyen

you make it easier to intrude, you must have some parameters. That is why the Criminal Code is so thick; it tries to prevent an abuse of additional power that we are giving to the police forces or to the system generally. When you are deciding upon someone's private life, according to the court — and it is an intrusion into the private life of the person — it must be framed into following the best protection for the person so that a person can argue his or her rights.

If you give me reasons that seem to be questionable or doubtful, I have a reserve naturally about your request.

Mr. Yost: One of these days, I hope we will be getting to the major review of the legislation. The structure that we have now is unquestionably constitutional. The protections for privacy have been well commented on by the Supreme Court of Canada and are vital to maintaining the statute. Here, we have a situation where a person is convicted. An order was made in open court and was not challenged. It was carried out by the police and it arrives at the RCMP's national DNA data bank. If the commissioner had merely accepted any order that came through and put them in, saying that the judge ordered it and it is not for me to challenge this, these would go in. Perhaps we would have some hits by now and there would be a case in front of court saying that a warrant was issued based on this evidence but, look, the order should not have been granted. We are avoiding that entire argument because we are not processing these. We cannot ask the Commissioner of the RCMP to go to a thousand courtrooms across Canada and make motions himself. He will have to go to the Attorney General of the province and ask why he seems to have an order that does not fit into the legislation: I will only put into my data bank what Parliament says I can put there, so explain why I have an order here under the Controlled Drugs and Substances Act that is not covered by the legislation.

I remember distinctly seeing an order when we were first looking at this where it was written across it, "I know this is not a designated offence, but this person should be in the data bank," or words to that effect. There was a judge who was not happy with this person was, made the order, and was quite clear that he was aware that it was not a designated offence. However, Parliament decides who goes in. We did not say that the judges could make that decision.

Senator Baker: The witnesses have only dealt with the third section of the amendment and omitted referring to the first two sections. The third section deals with something that is a designated offence and an error has been made in the order, but the first two instances were matters that are referred to the Attorney General, and deal with a clerical error that has been made. The first one is whether the authorization granted appears to be defective. With respect to the clerical error, the Attorney

canadien, quand vous empiétez sur mes droits et que vous essayez de trouver un moyen de le faire plus facilement, vous devez avoir certains paramètres. C'est la raison pour laquelle le Code criminel est si épais; il tente d'empêcher que les forces de police ou le système en général n'abusent du pouvoir additionnel que nous leur conférons. Quand vous prenez une décision concernant la vie privée d'une personne — et c'est une intrusion dans la vie privée de cette personne —, il faut le faire, selon le tribunal, sans porter atteinte à la protection de cette personne afin qu'elle puisse défendre ses droits.

Si les raisons que vous me donnez me semblent discutables ou douteuses, il est tout à fait naturel que j'ai des hésitations au sujet de votre demande.

M. Yost : J'espère que l'un de ces jours, nous aurons un examen important de la loi. Il ne fait aucun doute que la structure actuelle est conforme à la Constitution. Les protections relatives au respect de la vie privée ont été bien commentées par la Cour suprême du Canada et sont essentielles au maintien de la loi. Nous avons ici le cas de quelqu'un qui est condamné. Une ordonnance a été faite en audience publique et n'a pas été contestée. Elle est exécutée par la police et elle arrive à la banque de données génétiques nationale de la GRC. Si le commissaire se contentait d'accepter toutes les ordonnances qui arrivent en disant que puisque le juge les a ordonnées, ce n'est pas lui qui va les refuser, ces ordonnances seraient mises à la banque de données. Peut-être que nous aurions déjà résolu quelques crimes et qu'il y aurait un procès disant qu'un mandat a été délivré en se fondant sur cette preuve mais, voilà, le mandat n'aurait pas dû être rendu. Nous évitons toute cette argumentation, car nous ne traitons pas ces mandats. Nous ne pouvons pas demander au commissaire de la GRC de se présenter dans mille tribunaux partout au Canada et de proposer lui-même des motions. Il devra voir le procureur général de la province et demander la raison pour laquelle l'ordonnance qu'il a ne semble pas être conforme à la loi : je ne mettrais dans ma banque de données que ce que le Parlement m'autorise à mettre, donc dites-moi pourquoi j'ai une ordonnance en vertu de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances qui n'est pas visée par la mesure législative.

Quand nous avons commencé à étudier cette question, je me souviens parfaitement avoir vu une ordonnance sur laquelle était écrit : « Je sais qu'il ne s'agit pas d'une infraction désignée, mais cette personne devrait être dans la banque de données » ou quelque chose de semblable. Un juge qui n'était pas satisfait de quelqu'un, avait rendu l'ordonnance tout en sachant pertinemment que l'infraction n'était pas désignée. Toutefois, c'est au Parlement qu'il revient de décider qui doit être dans la banque de données. Nous n'avons pas dit que les juges pourraient prendre cette décision.

Le sénateur Baker : Les témoins ne se sont penchés que sur la troisième partie de l'amendement et n'ont pas mentionné les deux premières parties. La troisième partie traite de l'infraction désignée et d'une erreur commise dans l'ordonnance, mais les deux premiers cas étaient des questions envoyées au procureur général et traitaient de l'erreur d'écriture commise. Le premier cas visait à déterminer si l'autorisation donnée semblait comporter une erreur. Pour ce qui est de l'erreur d'écriture, le procureur

General shall review it and so on. If it is a clerical error for example, on the face the warrant, what can the Attorney General do? He can go back *ex parte* to the judge and get it corrected after the fact; is that correct? It is after the blood has been obtained.

Senator Nolin: No, he just told us it is before.

Senator Baker: Senator Nolin is correcting me and he is saying that in clause 21 this takes place before the sample of blood is taken. That is not correct. It is after; it is a process after it is taken.

Senator Nolin: Mr. Yost told us it is before.

Mr. Yost: There are two things here. Perhaps I can clear it up because this clause of the bill deals with blood taken under an order or an authorization. You keep referring to a warrant. This has nothing to do with a warrant.

Senator Baker: I call an order a warrant, but anyway, I know there is a difference between an order and a warrant. It is a search warrant to me. It is a search when you take blood. It is a search under clause 8. You take blood from someone — bodily fluids — it is a search.

Mr. Yost: I agree it is a search; there is no question about that, but I do not want to get confused with the DNA warrants that we get and use in court for that kind of thing.

This is the order, the authorization that has been granted by a judge after finding someone guilty of offence. This is an authorization to the police. The police then go find the person, take some blood or pluck some hair and send it into the RCMP. It is required under the rules and regulations that the order or authorization accompanies it. The RCMP receives that. They review it and they say wait a second this is not a designated offence.

Senator Baker: Or they find a clerical error.

Mr. Yost: They have no idea if it is a clerical error.

Senator Baker: That is what you have here in this amendment: clerical error.

Mr. Yost: That is the opinion of the Attorney General that it is a clerical error. It goes back to the Attorney General.

Senator Baker: Therefore, it is defective.

Senator Joyal: Proposed subsection 487.0911(2) concerns clerical errors.

Senator Baker: Then the corrective action is taken. In other words, then you go *ex parte* to a judge and correct the order which was used to take the sample in the first place. The point is that it is remedial, it is after the fact, and it raises a question of the rights of an individual.

général doit la revoir « et cetera ». Si, par exemple, le mandat comporte une erreur d'écriture, que peut faire le procureur général? Il peut retourner voir *ex parte* le juge et corriger le mandat après le fait; est-ce exact? Après que l'on ait prélevé du sang.

Le sénateur Nolin : Non, il vient de nous dire que c'est avant.

Le sénateur Baker : Le sénateur Nolin me reprend et dit que, selon l'article 21, cela a lieu avant le prélèvement de l'échantillon de sang. Ce n'est pas exact. C'est après le fait; après le prélèvement.

Le sénateur Nolin : M. Yost nous a dit que c'est avant.

M. Yost : Deux choses entrent en jeu ici. Je peux peut-être apporter des éclaircissements, car cet article du projet de loi traite du sang prélevé conformément à une ordonnance ou une autorisation. Vous parlez toujours de mandat. Cela n'a rien à faire avec un mandat.

Le sénateur Baker : J'appelle une ordonnance un mandat, mais de toute façon, je sais qu'il y a une différence entre une ordonnance et un mandat. Pour moi, c'est un mandat de perquisition. Quand il y a un prélèvement de sang, il y a une perquisition. C'est une perquisition en vertu de l'article 8. Vous prélevez le sang de quelqu'un — une substance corporelle — c'est une perquisition.

M. Yost : D'accord, c'est une perquisition; il n'y a aucun doute, mais je ne veux pas qu'il y ait une confusion avec les ordonnances de prélèvements d'ADN que nous obtenons et que nous utilisons au tribunal pour ce genre de choses.

Il s'agit d'une ordonnance, de l'autorisation accordée par un juge après que qu'une personne a été jugée coupable d'une infraction. C'est une autorisation remise à la police. Les policiers vont ensuite chercher cette personne, prélèvent des échantillons de sang ou prennent des cheveux et les envoient à la GRC. Les règles et la réglementation exigent que les prélèvements envoyés à la GRC soient accompagnés de l'ordonnance ou de l'autorisation. La GRC les reçoit, les examine et dit qu'il faut faire attention, il ne s'agit pas d'une infraction désignée.

Le sénateur Baker : Ou ils découvrent une erreur d'écriture.

M. Yost : Ils ignorent si c'est une erreur d'écriture.

Le sénateur Baker : C'est ce qu'il y a dans cet amendement : erreur d'écriture.

M. Yost : C'est le procureur général qui estime que c'est une erreur d'écriture. Elle est renvoyée au procureur général.

Le sénateur Baker : Donc, il y a une erreur.

Le sénateur Joyal : Le paragraphe 487.0911(2) proposé concerne les erreurs d'écriture.

Le sénateur Baker : Puis, la mesure corrective est prise. Autrement dit, vous vous rendez ensuite *ex parte* chez un juge pour corriger l'ordonnance utilisée pour prélever les échantillons au départ. Le fait est que c'est une mesure corrective faite après-coup et on se demande si les droits de la personne sont menacés.

The Chairman: Because it is *ex parte*, no notice has been given.

Senator Baker: That has been judged to be legal. However, the process we are approving now is to amend the order, which could have been illegal in the beginning if it was facially defective to the point where it affected the execution of the order, then it would be an illegal order, and, therefore, it would not have been taken. The RCMP is protecting itself because they are protecting what they have, and they are correcting an order after the fact and saying, "What we have is legal. We do not want to be challenged." They are right. The problem is what does that do to the person who has had his blood taken illegally?

Senator Milne: I think we have heard enough from these gentlemen, and I am not persuaded. I think that the observations should include the fact that this committee has great concerns about correcting a facially defective warrant or order, whatever it is, after the fact, *ex parte*. It goes back to my original suggestion that the government consider a future provision to give notification to the person or their counsel when this happens.

The Chairman: Honourable senators, are you agreed with that suggestion for an observation from Senator Milne?

Senator Baker: I would use the word "disclose." Disclose to the person affected and/or his solicitor that this was done because that allows them in the future proceedings to question the authenticity of the taking of the blood in the first place.

Senator Joyal: I agree with Senator Milne's suggestion. It answers the preoccupation I have with what we discussed yesterday about the expansion of the system without the proper controls at each time we are pushing the limit forward. It is in line with the expression of concern that this committee has repeatedly expressed over the years when we were seized with amendments to the original project whereby we were supposed to go through a review after five years. This committee, and Senator Nolin and I insisted that we amend the original legislation on that. We have reached a point now where this committee should go through the review that we put into the original legislation to have a better idea of the system we have put into place and where it needs frameworks to prevent an abuse of its purpose. This committee should apply sober second thought about what it could be.

The Chairman: Honourable senators, are there other suggestions for observations to come before the committee at this time? We have three. The researchers have made notes and, as agreed before, they will do the drafting.

Senator Nolin: Senator Joyal —

[Translation]

Senator Nolin: Senator Joyal, do you want the observations to mention the review of the act?

Senator Joyal: I think that they should.

Le président : Du fait que c'est *ex parte*, aucun avis n'a été remis.

Le sénateur Baker : Cela a été jugé légal. Toutefois, le processus que nous approuvons aujourd'hui vise à modifier l'ordonnance, qui aurait pu être illégale au départ si l'erreur qu'elle comportait pouvait nuire à son exécution. Dans ce cas, l'ordonnance aurait été illégale et elle n'aurait donc pas été acceptée. La GRC se protège, car elle protège ce qui est en sa possession; elle corrige une ordonnance après-coup et dit : « Ce qui est en notre possession est légal. Nous ne voulons pas être contestés. » Elle a raison. Le problème est de savoir quelles sont les répercussions sur la personne dont le sang a été prélevé illégalement?

Le sénateur Milne : Je pense que nous avons assez entendu ces messieurs et je ne suis pas convaincue. Je pense que les observations devraient inclure le fait que le comité est très préoccupé par la correction apportée après coup, *ex parte*, à un mandat ou à une ordonnance, peu importe comment on l'appelle. Cela revient à ma suggestion originale voulant que le gouvernement envisage une disposition future visant à informer la personne ou son avocat quand cela se passe.

Le président : Honorables sénateurs, êtes-vous en faveur de la suggestion du sénateur Milne concernant une observation?

Le sénateur Baker : J'utiliserai le mot « divulguer ». Divulguer à la personne visée et à son avocat que cela a été fait et pour leur permettre de s'enquérir, au cours des futures délibérations, de l'authenticité du prélèvement de sang.

Le sénateur Joyal : Je suis en faveur de la suggestion du sénateur Milne. C'est une solution à ma préoccupation suite à notre discussion d'hier sur l'élargissement du système sans des contrôles appropriés chaque fois que nous poussons les limites plus loin. Ça va dans le sens de l'inquiétude soulevée à maintes reprises au cours des années par le comité lorsqu'il était saisi d'amendements au projet original alors que nous étions supposés faire un examen au bout de cinq ans. Le comité, le sénateur Nolin et moi avons insisté pour modifier le projet de loi original à cet égard. Nous sommes arrivés à un point où le comité devrait procéder à l'examen que nous avons incorporé dans le projet de loi original afin d'avoir une meilleure idée du système que nous avons mis en place et déterminer où faut-il avoir des cadres qui empêcheraient toute violation de son objectif. Le comité devrait procéder à un second examen objectif pour déterminer ce qu'il pourrait être.

Le président : Honorables sénateurs, y a-t-il d'autres suggestions au sujet des observations qui doivent être présentées au comité? Il y en a trois. Les attachés de recherche ont pris des notes, comme il était convenu, ils feront la rédaction.

Le sénateur Nolin : Monsieur le sénateur Joyal...

[Français]

Le sénateur Nolin : Sénateur Joyal, voulez-vous que les observations fassent mention de la révision de la loi?

Le sénateur Joyal : Je crois qu'on devrait le faire.

Senator Nolin: That should be specifically stated.

[English]

The observation will make a specific reference. It is not up to the department to decide; it is up to us.

The Chairman: That is a good point.

Senator Nolin: It is up to us to decide that.

Senator Joyal: I remember when Senator Milne was in the chair at that time. When the system was put into place, there were all kinds of questions that remained unanswered and it is because we were facing something new and breaking new ground without exactly knowing exactly the limits of it, that we put that review in the original statute. Now we understand. As we said around the table, we have expanded and expanded, and we have created something where we are building on the past and we have arrived at the point where we have to review it. What we are discussing this morning is a clear example of that.

Senator Nolin: The minister was clear and supportive of this idea of moving into the review.

The Chairman: Honourable senators, is it agreed that this bill be reported without amendment and with observations to the Senate as soon as possible?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: There is no further business to come before the committee at this time, and next week for the committee, the clerk is working with Senator Watt to get witnesses for the non-derogation clauses and calls have gone out and further notice will come to honourable senators later on.

Senator Baker: I wish to thank the witnesses who have appeared during this bill — everyone in this room. I think they have done a great job.

The committee adjourned.

Le sénateur Nolin : Cela devrait être précisé.

[Traduction]

L'observation fera une référence précise. Ce n'est pas au ministère de décider; c'est à nous de le faire.

Le président : Vous avez soulevé un excellent point.

Le sénateur Nolin : C'est à nous qu'il revient d'en décider.

Le sénateur Joyal : Je me souviens quand le sénateur Milne était la présidente à cette époque. Quand le système a été mis en place, toutes sortes de questions sont restées sans réponse, cela parce que nous faisons face à quelque chose de nouveau, c'était un nouveau territoire et nous n'en connaissions pas les limites, aussi avons-nous incorporé cet examen dans la loi originale. Aujourd'hui, nous comprenons. Comme nous l'avons dit autour de cette table, nous avons vraiment élargi la portée et nous avons créé quelque chose qui nous permet de construire à partir du passé et nous sommes arrivés au point où nous devons en faire l'examen. Le sujet de notre discussion ce matin l'illustre bien.

Le sénateur Nolin : Le ministre a dit clairement qu'il était en faveur de cet examen.

Le président : Honorables sénateurs, vous plaît-il que le projet de loi soit déposé sans amendement et sans observation au Sénat le plus tôt possible?

Des voix : D'accord.

Le président : Pour le moment, il n'y a pas d'autres travaux pour le comité. La semaine prochaine, le greffier travaillera avec le sénateur Watt, pour le comité, pour inviter des témoins au sujet des dispositions de non-dérogação, des appels téléphoniques ont été faits et les honorables sénateurs seront tenus au courant.

Le sénateur Baker : Je tiens à remercier les témoins d'avoir comparu pendant que le projet de loi... Tous ceux présents dans la salle. Je crois qu'ils ont fait un excellent travail.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, June 13, 2007

Department of Justice Canada:

David Bird, Counsel, Legal Services — RCMP.

Royal Canadian Mounted Police:

Isabelle Trudel, Officer in Charge, National DNA Data Bank;

Robert M. Thompson, Superintendent and Director, Canadian
Criminal Real Time Identification Services.

Thursday, June 14, 2007

Department of Justice Canada:

Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section;

David Bird, Counsel, Legal Services — RCMP.

TÉMOINS

Le mercredi 13 juin 2007

Ministère de la Justice Canada :

David Bird, avocat, Services juridiques — GRC.

Gendarmerie royale du Canada :

Isabelle Trudel, officier responsable, Banque nationale de données
génétiques du Canada;

Robert M. Thompson, surintendant, directeur, Services canadiens
d'identification criminelle en temps réel.

Le jeudi 7 juin 2007

Ministère de la Justice Canada :

Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal;

David Bird, avocat, Services juridiques — GRC.





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Wednesday, June 20, 2007
Thursday, June 21, 2007

Le mercredi 20 juin 2007
Le jeudi 21 juin 2007

Issue No. 32

Fascicule n° 32

Second and third meetings on:

Implications of including, in legislation,
non-derogation clauses relating to existing
Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal
peoples of Canada under section 35
of the Constitution Act, 1982

Deuxième et troisième réunions concernant :

Les conséquences de l'inclusion, dans la loi, de clauses
non déroatoires concernant les droits ancestraux
et issus de traités existants des peuples autochtones
du Canada aux termes de l'article 35
de la Loi constitutionnelle de 1982

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Bryden	* LeBreton, P.C.
Fraser	(or Comeau)
Hays, P.C.	Nolin
* Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
(or Tardif)	Stratton

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Bryden	* LeBreton, C.P.
Fraser	(ou Comeau)
Hays, C.P.	Nolin
* Hervieux-Payette, C.P.	Rivest
(ou Tardif)	Stratton

*Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 20, 2007
(77)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:15 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Bryden, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin and Oliver (8).

Other senators present: The Honourable Senators Adams and Watt (2).

In attendance: Wade Riordan-Raaflaub and Penny Becklumb, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 1, 2006, the committee continued its consideration on the implications of including, in legislation, non-derogation clauses relating to existing Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada under section 35 of the *Constitution Act, 1982*. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 22.*)

WITNESSES:

Nisga'a Lisims Government:

Jim Aldridge, General Counsel.

Nunavut Tunngavik Incorporated/Inuit Tapiriit Kanatami:

John Merritt, Legal Counsel/Advisor.

Assembly of First Nations:

Roger Jones, Policy Advisor.

The Chair made an opening statement.

Messrs. Aldridge, Merritt and Jones each made a statement and together answered questions.

At 5:14 p.m., the committee suspended.

At 5:46 p.m., the committee resumed.

At 6:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 20 juin 2007
(77)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 15, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Bryden, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Nolin et Oliver (8).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Adams et Watt (2).

Également présents : Wade Riordan-Raaflaub et Penny Becklumb, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 1^{er} juin 2006, le comité poursuit son examen des conséquences de l'inclusion, dans la loi, de dispositions de non-dérogation concernant les droits ancestraux et issus de traités existants des peuples autochtones du Canada aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 22 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Gouvernement Nisga'a Lisims :

Jim Aldridge, avocat général.

Nunavut Tunngavik Incorporated/Inuit Tapiriit Kanatami :

John Merritt, avocat-conseil/conseiller.

Assemblée des Premières nations :

Roger Jones, conseiller politique.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

MM. Aldridge, Merritt et Jones font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 17 h 14, la séance est interrompue.

À 17 h 46, la séance reprend.

À 18 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, June 21, 2007
(78)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:51 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bryden, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin and Oliver (7).

Other senators present: The Honourable Senators Adams and Watt (2).

In attendance: Wade Riordan-Raaflaub and Penny Becklumb, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 1, 2006, the committee continued its consideration on the implications of including, in legislation, non-derogation clauses relating to existing Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada under section 35 of the *Constitution Act, 1982*. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 22.*)

WITNESSES:

Congress of Aboriginal Peoples:

Gordon Polson, Legal Research Officer.

As an individual:

Bradford Morse, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa.

The Chair made an opening statement.

Mr. Polson and Mr. Morse each made a statement and together answered questions.

At 12:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

OTTAWA, le jeudi 21 juin 2007
(78)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 51, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bryden, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Nolin et Oliver (7).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Adams et Watt (2).

Également présents : Wade Riordan-Raaflaub et Penny Becklumb, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 1^{er} juin 2006, le comité poursuit son examen des conséquences de l'inclusion, dans la loi, de dispositions de non-dérogation concernant les droits ancestraux et issus de traités existants des peuples autochtones du Canada aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 22 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Congrès des Peuples Autochtones :

Gordon Polson, agent de recherches en affaires juridiques.

À titre personnel :

Bradford Morse, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

MM. Polson et Morse font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 12 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 20, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:15 p.m. to examine and report upon the implications of including, in legislation, non-derogation clauses relating to existing Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada under section 35 of the Constitution Act, 1982.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is the third order of reference from the Senate on this matter, but each time, the press of other business has meant that progress has not been made. Let us hope that this time it will be different.

As you know, section 35 of the Constitution Act, 1982, states:

The existing Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

In addition, section 25 of the Charter states that its guarantees of certain rights and freedoms are not to be interpreted so as to abrogate or derogate from Aboriginal rights and freedoms that exist or may be acquired.

Even before 1982, provisions were being inserted in some federal statutes stating in effect, that nothing in the act abrogated or derogated from Aboriginal title rights or claims.

Since 1982, non-derogation clauses have been inserted in various federal statutes that could affect Aboriginal peoples. Two distinct formulations have predominated.

What is the purpose and effect of such clauses? Are they necessary in view of the constitutional protections? Might the Interpretation Act be used instead? If such clauses are to be used, how should they best be framed in light of the section 35 guarantee? In what statutes should they be inserted?

These are just some of the questions that honourable senators may want to consider after we hear further evidence from witnesses who we have called to appear before us to help us analyze these questions.

Honourable senators, to help us today, we have before us Mr. Jim Aldridge, General Counsel for the Nisga'a Lisims Government. Accompanying Mr. Aldridge is Mr. John Merritt, Advisor to the Inuit Tapirisat of Canada. We are also joined by Mr. Roger Jones, Policy Advisor to the Assembly of First Nations.

Jim Aldridge, General Counsel, Nisga'a Lisims Government: Honourable senators, thank you for the invitation to come and speak to you today on a topic that is important but which is generally ignored or misunderstood.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 20 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 15 afin d'examiner, pour en faire rapport, les conséquences de l'inclusion, dans la loi, de clauses non dérogatoires concernant les droits ancestraux et issus de traités existants des peuples autochtones du Canada aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, cet ordre de renvoi est le troisième que nous recevons du Sénat à ce sujet, mais chaque fois, d'autres travaux plus urgents nous ont empêchés d'avancer. Espérons que ce sera différent cette fois-ci.

Comme vous le savez, l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 se lit comme suit :

Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

De plus, l'article 25 de la Charte dicte que le fait qu'elle garantisse certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada.

Même avant 1982, certaines lois fédérales renfermaient des dispositions selon lesquelles aucune de leurs dispositions ne portait atteinte aux droits ancestraux des Autochtones.

Depuis 1982, on inclut des dispositions non dérogatoires dans diverses lois fédérales pouvant toucher les peuples autochtones. Il y a deux formules qui prédominent.

Quels sont le but et l'effet de ces dispositions? Sont-elles nécessaires à la lumière des protections constitutionnelles? Pourrait-on plutôt utiliser la Loi d'interprétation? Si l'on utilise de telles dispositions, comment devraient-elles être formulées à la lumière de la protection de l'article 35? Dans quelles lois faudrait-il en inclure?

Ce sont là quelques-unes des questions auxquelles les sénateurs voudront peut-être réfléchir après avoir entendu les témoignages des personnes que nous avons invitées à comparaître devant nous pour nous aider à analyser la situation.

Honorables sénateurs, pour nous aider aujourd'hui, nous recevons M. Jim Aldridge, avocat général du gouvernement Nisga'a Lisims. Il est accompagné de M. John Merritt, conseiller de l'Inuit Tapirisat du Canada. Nous avons aussi le plaisir de recevoir M. Roger Jones, conseiller politique de l'Assemblée des Premières Nations.

Jim Aldridge, avocat général, gouvernement Nisga'a Lisims : Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à venir vous parler aujourd'hui d'un sujet important, mais généralement mal compris ou auquel on ne porte pas attention.

I am indeed General Counsel for the Nisga'a Lisims Government. The leaders of that government, the Nisga'a Nation, asked me to pass on their greetings to you today. While it is true that I am general counsel, I actually developed my interest and awareness on the subject of the non-derogation clause, or more precisely about the Department of Justice Canada's position on changing the wording of the long-standing non-derogation clause, in 2001 and 2002. At that time, I had the privilege of co-chairing the Joint Ministerial Advisory Committee of lawyers with officials from Indian and Northern Affairs and others. The then Minister of Indian Affairs and Northern Development the Honourable Robert Nault formed the committee to provide him with advice in respect of what was to become the ill-fated First Nations self-government act. I had the pleasure of being accompanied on that committee by my friend Roger Jones, who sits on my left here today. Mr. Jones can bear the responsibility and the blame for anything in the committee's report.

The issue arose because the minister had specifically instructed the committee to advise him on, among other things, how to ensure that the proposed legislation would not infringe upon Aboriginal or treaty rights. We thought that would be very easy to accomplish. However, more than 20 years of precedents of non-derogation provisions had been included in a variety of federal statutes, when Parliament determined that a particular enactment was not to infringe upon those rights.

I stress again, and will continue to do so, that this truly is a simple matter of legislative drafting. To our surprise, honourable senators, we found ourselves involved in a difficult controversy, one that seemed with respect to others, to obfuscate and confuse the issue. The controversy was not resolved then and has not been resolved to this day. In that light, I would like to commend the Senate and this committee in particular for tackling this issue.

The committee, JMAC, as it was called, did its best to demystify the issue by approaching it analytically and rigorously and to provide our best advice to the minister on the topic. The results of our work on this topic were set out in Appendix 2 to Chapter 1, and I have brought excerpts for senators in the hope that they will be of assistance to these deliberations. I cut-and-paste the appendix from the website of the Department of Indian Affairs and Northern Development and, I apologize, some footnotes dropped out. I used the original English version to try to capture the footnotes because the website does not contain any of the footnotes. The French version begins at page 10 and does not have footnotes. I can say only that it is because the website does not have them. The footnotes appear for the most part in the English version only. I have no explanation for that.

Before summarizing the paper, I would like to make a few prefatory comments in response to other testimony this committee has heard, specifically from the Department of Justice Canada on February 22. With the greatest of respect to those witnesses, I would like to present our view in three points.

Je suis effectivement avocat général du gouvernement Nisga'a Lisims. Les leaders de ce gouvernement, les membres de la Nation Nisga'a, m'ont demandé de vous transmettre leurs salutations aujourd'hui. Il est vrai que je suis avocat général, mais je m'intéresse surtout aux dispositions de non-dérogação, plus précisément à la position qu'a prise le ministère de la Justice du Canada en 2001 et en 2002 sur la modification du libellé de la disposition de non-dérogação établie depuis longtemps. À l'époque, j'ai eu le privilège de coprésider le Comité consultatif ministériel conjoint d'avocats et de fonctionnaires des Affaires indiennes et du Nord canadien, entre autres personnes. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien d'alors, l'honorable Robert Nault, a créé ce comité pour qu'il le conseille sur ce qui allait devenir la triste Loi sur l'autonomie gouvernementale des Premières nations. À ce comité, j'avais le plaisir d'avoir à mes côtés mon ami Roger Jones, qui est assis à ma gauche ici aujourd'hui. M. Jones peut porter la responsabilité et le blâme pour tout ce qui se trouve dans le rapport du comité.

La question s'est posée parce que le ministre a instruit le comité de le conseiller, entre autres choses, sur les mesures à prendre pour que le projet de loi ne porte pas atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités. Nous pensions que ce serait très facile à faire. Cependant, c'est après plus de vingt ans de précédents de dispositions de non-dérogação dans diverses lois fédérales que le Parlement a déterminé qu'un texte de loi ne pouvait pas porter atteinte à ces droits.

Je souligne encore, et je vais continuer de le répéter, que c'est vraiment seulement une question de rédaction législative. À notre grande surprise, honorables sénateurs, nous nous sommes trouvés plongés dans une controverse difficile qui a semblé brouiller les cartes pour d'autres personnes. Cette controverse n'a pas été résolue immédiatement et demeure encore à ce jour. Dans ces circonstances, j'exhorterais le Sénat et ce comité en particulier à s'attaquer au problème.

Le comité consultatif ministériel conjoint a fait de son mieux pour démystifier la question grâce à une analyse rigoureuse et prodiguer les meilleurs conseils qui soient au ministre sur le sujet. Nos conclusions à ce propos se trouvent à l'annexe 2 du chapitre 1. J'en ai apporté des extraits pour les sénateurs, dans l'espoir qu'ils les aident dans leurs délibérations. J'ai fait un copier-coller de l'annexe à partir du site Web du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et j'ai perdu quelques notes de bas de page. Je m'en excuse. J'ai utilisé la version originale anglaise pour essayer d'inclure les notes de bas de page, parce que le site Web n'en contient aucune. La version française commence à la page 10 et ne comprend aucune note de bas de page. Ce n'est que parce qu'elles ne paraissent pas sur le site Web. Les notes de bas de page apparaissent surtout dans la version anglaise. Je ne peux pas vous expliquer pourquoi.

Avant de vous résumer le document, j'aimerais réagir brièvement à d'autres témoignages entendus par le comité, notamment à celui du ministère de la Justice du Canada qui remonte au 22 février. Avec le plus grand respect pour ces témoins, j'aimerais présenter notre point de vue en trois volets.

First, a non-derogation clause is not and could not be merely a “flag,” as said in testimony, or a reminder of a provision of the Constitution. We all know that every provision of an enactment must be given separate meaning, and merely being a flag or some sort of marker that says, by the way, there are constitutional rights the Constitution, with respect, obviously has no legislative effect. We do not enact things as markers.

Second, non-derogation clauses do not and could not improve upon or, in the vernacular that has been used, “top up” constitutional protection — a constitutional provision. Non-derogation clauses speak only to the interpretation of a statute, not to the content of Aboriginal or treaty rights or to the constitutional protection afforded to those rights.

Third, by way of preface, in analyzing the existing non-derogation clauses, the question surely is not what the government’s intent might have been but rather what Parliament’s intention was, as expressed through the words that it enacted. The JMAC approaches it from that point of view.

With that as a preface, honourable senators, I will briefly summarize Appendix 2. The JMAC tried to approach it analytically and rigorously. We started by asking what it is about and said that the point of any non-derogation clause is to ensure that the act in which it appears does not infringe upon any Aboriginal or treaty rights.

That being the case, one would think it would be very easy. One could simply say nothing in this act infringes upon any Aboriginal or treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada. However, that might be too simple. Instead of using the word “infringes,” the habit has been, as we see in section 25, to use the words “abrogate” or “derogate.” We set out the dictionary definitions of those words in Option 2 and concluded that they simply mean, “infringe.” The next version is to substitute the simple word “infringe” with the complicated words, “abrogate” and “derogate,” as in Option 2.

However, placed in that way, the concern is that it might lead to a conflicting provision in that some other provision seems to infringe, so there would be a clash. To avoid that, the clause was changed as we show under Option 3 by expressly making it into a rule of construction: “Nothing in this act shall be construed so as to abrogate or derogate . . .” With that, there is no question, the clause has no substantive effect as to the content of the rights but is rather an instruction to the courts that interpret the provisions to read it in a way so as not to abrogate.

Perhaps that is too simple and so the next version, Option 4, simply adds the tag at the end, “. . . under section 35 of the Constitution Act, 1982.” The fifth version, Option 5, adds the word “existing” as in section 35. You can see that the new words in each option are bolded so as to be obvious. Landing

Premièrement, une disposition de non-dérogação ne vise pas et ne peut pas simplement viser à « rappeler », comme le témoin l’a dit, une disposition constitutionnelle. Nous savons tous que chaque disposition de loi doit être interprétée de façon séparée et qu’à l’évidence, un simple rappel, en passant, qu’il existe des droits constitutionnels n’a aucun effet législatif. On ne promulgue pas des rappels.

Deuxièmement, les dispositions de non-dérogação ne peuvent pas améliorer ni accroître la protection constitutionnelle, une disposition constitutionnelle. Les dispositions de non-dérogação ne concernent que l’interprétation d’une loi et non l’essence de droits ancestraux ou issus de traités ni la protection constitutionnelle qui leur est garantie.

Troisièmement, en guise de préface, quand on analyse les dispositions de non-dérogação, la question qui se pose n’est certainement pas celle de l’intention du gouvernement, mais celle de l’intention du Parlement qui se dégage des mots choisis. C’est la perspective qu’a prise le comité consultatif.

Sur ce, honorables sénateurs, je vais brièvement vous résumer l’annexe 2. Le comité consultatif a tenté d’en faire une analyse rigoureuse. Nous avons commencé par nous demander en quoi consistaient les dispositions de non-dérogação et par dire qu’elles visent à garantir que la loi dans laquelle elles sont incorporées ne contrevient à aucun droit ancestral ou issu de traité.

Cela dit, on pourrait être porté à croire que c’est très facile. On pourrait simplement dire que rien dans cette loi n’enfreint des droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones du Canada. Cependant, ce serait trop simple. Plutôt que d’utiliser les mots « infringe » et « enfreindre », on a pris l’habitude, comme à l’article 25, d’utiliser les mots « porter atteinte » en français et « abrogate » ou « derogate » en anglais. Nous avons reproduit les définitions que le dictionnaire donne de ces mots dans la partie sur la deuxième option et avons conclu qu’ils équivalaient simplement à « infringe » ou à « porter atteinte à ». La version suivante vise à remplacer le simple mot « infringe » par les mots compliqués « abrogate » et « derogate », comme dans la deuxième option.

Cependant, cette disposition pourrait entrer en conflit avec une autre disposition qui semble porter atteinte à des droits, ce qui créerait une incompatibilité. Pour éviter une telle situation, la disposition a été rédigée sous la forme d’une règle d’interprétation en troisième option : « Nothing in this act shall be construed so as to abrogate or derogate [...] » [En français, on ne rend pas l’expression « shall be construed »]. De cette façon, il ne fait aucun doute que cette disposition n’a pas d’effet en profondeur sur le contenu des droits et il devient clair qu’il s’agit d’une consigne donnée aux tribunaux qui interprètent la disposition, afin qu’ils comprennent qu’elle ne porte pas atteinte aux droits.

C’est peut-être trop simple, donc la version suivante, qui est présentée en quatrième option, y ajoute un renvoi à la fin : « [...] à l’article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. » Dans la cinquième version, les mots « existing » et « existants » ont été ajoutés dans le contexte de l’article 35. Les mots ajoutés à chaque

somewhere in the mid-1980s, Option 6 opens with, "For greater certainty. . . ." A friend of mine says that when a statute says "for greater certainty" it tends to lead to less certainty.

I can move quickly to distinguish between that version —

The Chairman: I want to advise that there will be three presentations and the bells will ring in 45 minutes, when we will have to suspend to go to the chamber for a vote. I was hoping that the other two witnesses would be able to make their presentations before that happens.

Mr. Aldridge: Thank you, Mr. Chairman. I will move quickly to conclude and give my friends a chance to speak. Option 7 is the clause favoured by the Department of Justice Canada. It speaks not to a rule of construction concerning the rights but rather to a rule of construction that says nothing abrogates from the protection provided for those rights. Time being what it is perhaps I can return to this in questions. On the balance of page 5 of the English version, I explain why that clause means nothing. In our view, it is gibberish.

I hope that someone asks me to speak to Option 8.

The Chairman: Tell us what you recommend. Have you gone through all these options?

Mr. Aldridge: The recommendation made to the minister was that Option 6 would achieve his objective, provided the objective is to ensure that an act does not infringe. It is the one that has been used by Parliament many times.

The Chairman: Option 6 reads, "For greater certainty, nothing in this Act shall be construed so as"

Mr. Aldridge: Yes and we also recommend that the matter could be addressed through Interpretation Act provisions, and Mr. Merritt will speak to that, a version that I would endorse as well.

John Merritt, Legal Counsel/Advisor Nunavut Tunngavik Incorporated/Inuit Tapiriit Kanatami: Thank you for the invitation to appear today. I should clarify that I have two hats. I am a lawyer working at Nunavut Tunngavik, a regional Inuit organization, and I also do some work for Inuit Tapiriit Kanatami, which is a national organization. Both organizations asked me to meet with you today.

Given the shortage of time, I will skip past some preliminary remarks in terms of where Inuit organizations have bumped into this problem in the past. There is quite a history here, and my friend Mr. Aldridge mentioned a few of the problems a moment ago. I would like to jump to what I believe to be the unconvincing arguments that were brought to the table by the Department of Justice when offering evidence to the committee back in February. I also looked at the earlier evidence brought by the Department of Justice back in 2003. I will summarize what I believe to be the

option figurent en gras. Vers la moitié des années 1980 est arrivée la sixième option, dans laquelle on a ajouté le début : « For greater certainty » ou « Il est entendu que ». L'un de mes amis dit toujours que quand il est écrit « for greater certainty » dans une loi, les choses ont tendance à devenir moins claires.

Je pourrais rapidement faire la distinction entre cette version...

Le président : Je tiens à vous aviser qu'il va y avoir trois déclarations et que le timbre va retentir dans 45 minutes, donc nous allons devoir nous interrompre pour aller voter au Sénat. J'espérais que les deux autres témoins puissent nous présenter leur exposé avant.

M. Aldridge : Merci, monsieur le président. Je vais me dépêcher à conclure pour à donner à mes amis la chance de s'exprimer. La septième option est celle que favorise le ministère de la Justice du Canada. Il ne s'agit pas d'une règle d'interprétation sur les droits, mais plutôt d'une règle d'interprétation selon laquelle rien ne porte atteinte à la protection de ces droits. Compte tenu des contraintes de temps, je pourrai peut-être y revenir pendant la période de questions. Sur le reste de la page 5 de la version anglaise, j'explique pourquoi cet article ne veut rien dire. À notre avis, c'est du charabia.

J'espère que quelqu'un va me demander de parler de la huitième option.

Le président : Dites-nous ce que vous recommandez. Nous avez-vous présenté toutes les options?

M. Aldridge : Nous avons dit au ministre que la sixième option lui permettrait d'atteindre son objectif, pourvu que l'objectif soit de faire en sorte que la loi ne porte atteinte à aucun droit. C'est l'option que le Parlement a utilisé à maintes reprises.

Le président : La sixième option se lit comme suit : « For greater certainty, nothing in this Act shall be construed so as [...] ».

M. Aldridge : Oui, et nous lui avons aussi recommandé de privilégier l'application des dispositions de la Loi d'interprétation pour cela. M. Merritt va vous en parler; c'est une version avec laquelle nous sommes d'accord aussi.

John Merritt, avocat-conseil/conseiller, Nunavut Tunngavik Incorporated/Inuit Tapiriit Kanatami : Je vous remercie de nous avoir invités à comparaître aujourd'hui. Je dois préciser que j'ai deux fonctions. Je suis avocat chez Nunavut Tunngavik, un organisme inuit régional, en plus de travailler pour Inuit Tapiriit Kanatami, un organisme national. C'est deux organismes m'ont demandé de venir vous rencontrer aujourd'hui.

Compte tenu du peu de temps dont nous disposons, je vais laisser tomber une partie de mes remarques préliminaires sur les fois où des organismes inuits se sont heurtés à ce problème par le passé. Il y en a long à raconter à ce chapitre, et mon ami M. Aldridge a mentionné quelques-uns des problèmes il y a quelques minutes. Je vais aborder tout de suite les arguments qui ne me semblent pas convaincants parmi ceux qu'a présentés le ministère de la Justice quand ses représentants ont témoigné devant le comité en février. J'ai également pris connaissance des

reasons for their position being unconvincing as to trying to scale down or to remove the legal impact of the clause as it existed between 1982 and 1996.

First, I do not think the Department of Justice has given you any evidence that there were any practical problems flowing from the use of a standard non-derogation clause between 1982 and 1996. There has not been any litigation on point and I am not aware of any other practical problems. There is reason to be skeptical as to why this non-derogation clause should be changed from what was standard wording before 1996.

Second, the mere fact that the Department of Justice has changed the wording has itself created problems. It has created the possibilities of courts reading things into these various versions. What was intended to be something to clarify rights has, ironically enough, become a topic of confusion.

Third, the Department of Justice continually seems to confuse its intentions and preferences with Parliament's. Mr. Aldridge just made that point. It is Parliament's intentions that count and the fact that the executive branch would like to achieve certain things is secondary to the discussion that the Department of Justice should have with you.

Fourth, there appears to be an assumption that seems to be regarded as self-evident by the Department of Justice that since 1982 Parliament is only interested in containing Aboriginal rights, that it is not interested in implementing them or advancing them in any respect. That is a doubtful proposition and one that should be examined closely.

Fifth, I have not seen any evidence brought forward by the Department of Justice that the use of non-derogation clauses in provincial interpretation legislation in Manitoba and Saskatchewan has created any problem. That is an efficient way to deal with this issue. It is being done at the provincial level and, as far as I know, it works.

Sixth, the department does not seem to want to acknowledge that in all liberal democracies, all collective and individual rights are, by definition, limited by the existence of the rights of others. Some of the anxiety that has been brought forward as to potential downstream implications is exaggerated. The courts will always interpret guarantees of rights for one particular set of people in the context of rights also available to other Canadians. I do not think that is a huge fear.

Finally, in the evidence brought forward in February there was a great deal of emphasis on the courts requiring consultation with Aboriginal peoples in relation to various things that may affect their rights. Consultation is a very good thing. It is a very useful development in the case law, but I do not think it is a substitute for clarity with respect to interpretation provisions that appear in legislation.

In fact, clarity on this point would assist in consultation, because it would add focus and clarity; it would not be a substitute.

témoignages présentés par les fonctionnaires de la Justice en 2003. Je vais résumer pourquoi leur position de diminuer ou d'éliminer l'incidence juridique de la disposition qui existait entre 1982 et 1996 ne me convainc pas.

Premièrement, je ne pense pas que les représentants de la Justice vous ont prouvé qu'il y avait des problèmes pratiques découlant de l'utilisation d'une disposition de non-dérogation standard entre 1982 et 1996. Il n'y a pas eu de litige à ce sujet, et je ne connais aucun problème pratique en ce sens. Il y a des raisons d'être sceptique quant au bien-fondé de l'idée de modifier cette disposition pour remplacer le libellé standard d'avant 1996.

Deuxièmement, le fait même que le ministère de la Justice en ait modifié le libellé a créé des problèmes. Il a fait naître la possibilité que les tribunaux interprètent ces diverses versions. Ce qui devait clarifier des droits est devenu un sujet de confusion, ce qui est assez ironique.

Troisièmement, le ministère de la Justice semble continuellement confondre ses intentions et ses préférences avec celles du Parlement. M. Aldridge vient de le dire. Ce sont les intentions du Parlement qui comptent et le fait que le pouvoir exécutif souhaite accomplir certaines choses devrait être secondaire dans les discussions du ministère de la Justice avec vous.

Quatrièmement, le ministère de la Justice semble présumer et considérer évident que depuis 1982, le Parlement ne veut que contenir les droits ancestraux et qu'il ne souhaite pas les faire respecter ni les améliorer de quelque façon. Il y a tout lieu d'en douter et de nous pencher sur cette présomption.

Cinquièmement, à ma connaissance, le ministère de la Justice n'a pas prouvé que l'utilisation de dispositions de non-dérogation dans les lois interprétatives provinciales du Manitoba et de la Saskatchewan a créé des problèmes. C'est une bonne façon de corriger le problème. C'est ce que font certaines provinces, et à ce que je sache, cela fonctionne.

Sixièmement, le ministère ne semble pas prêt à reconnaître que dans toutes les démocraties libérales, les droits collectifs et individuels sont tous, par définition, limités par l'existence des droits des autres. Les craintes qui ont été exprimées sur les incidences potentielles en aval sont exagérées. Les juges vont toujours interpréter les garanties de droits pour un groupe de personnes en particulier dans le contexte des droits dont jouissent d'autres Canadiens. Je ne pense pas qu'il y ait lieu d'avoir très peur.

Pour terminer, les fonctionnaires ont répété à maintes reprises dans leur témoignage de février dernier que les tribunaux devaient consulter les peuples autochtones sur tout ce qui peut toucher leurs droits. La consultation est une excellente chose. C'est une excellente évolution de la jurisprudence, mais je pense qu'elle ne peut pas remplacer la clarté d'une disposition d'interprétation dans une loi.

En fait, un peu de clarté à cet égard faciliterait les consultations, parce qu'elle ciblerait davantage le débat; les consultations ne la remplacent pas.

In the 2003 presentation to this committee, Department of Justice officials said that there is a potential for legislation to have unforeseen consequences on section 35 rights, as there is no process for Parliament to assess the effect of legislation in this respect.

That is the nub of the problem. The Department of Justice does not like non-derogation clauses because it wants a free hand to interpret new laws as having modified Aboriginal treaty rights, even if it has not given Parliament the opportunity to consider whether it really wants to do that.

I would say three things in relation to that. First, when developing new laws, the Department of Justice should actively turn its mind to the potential for there to be abrogation, derogation or infringement of any kind. That is the Department of Justice's responsibility. It should be doing that and notifying parliamentarians when they are considering new laws. After all, the Department of Justice certainly has greater resources than Aboriginal peoples, who are then forced to come to speak to new laws that might create conflict with their rights.

Second, if there is a diminution of Aboriginal or treaty rights necessary to accommodate a new legislative proposal, from our position that should be Parliament's call. The executive branch should not pre-decide on that matter. If someone makes the argument that Aboriginal or treaty rights have to somehow give way, that matter should be clearly flagged and brought home to parliamentarians to make a choice.

Finally, if, despite all probabilities, there is some completely unforeseeable problem involving infringement between a new law and Aboriginal treaty rights, Parliament always has the prerogative to amend laws to deal with that problem squarely. If there is a conflict, that conflict should be brought back to Parliament. The Department of Justice should not predetermine the resolution.

I would like to conclude with a recommendation as to what should be done next. In June 2003, Senator Sibbeston proposed a two-provision amendment to the Interpretation Act. From our point of view, that is a perfectly serviceable suggestion. The first of two amendments is as follows:

Every enactment shall be construed so as to uphold existing Aboriginal and treaty rights recognized and affirmed under section 35 of the Constitution Act, 1982, and not to abrogate or derogate from them.

From our point of view, that is an attractive formulation because it is not just about protecting Aboriginal or treaty rights, it is essentially relaying an intention from Parliament that public officials should actively try to uphold and implement them. It is a positive statement, not just a negative one.

The second part of Senator Sibbeston's proposal is:

En 2003, les porte-parole de la Justice ont dit aux membres de ce comité qu'il était possible qu'une loi ait des conséquences imprévues sur des droits garantis par l'article 35 parce que le Parlement n'a pas de mécanisme pour évaluer l'effet d'une loi à cet égard.

C'est le nœud du problème. Les gens du ministère de la Justice n'aiment pas les dispositions de non-dérogation parce qu'ils veulent avoir la liberté d'interpréter que de nouvelles lois modifient des droits ancestraux issus de traités, même s'ils n'ont pas donné aux parlementaires l'occasion de se demander si c'est vraiment ce qu'ils veulent.

Je vais dire trois choses à ce sujet. Premièrement, quand ils élaborent de nouvelles lois, les fonctionnaires du ministère de la Justice devraient bien réfléchir au risque de contravention ou d'atteinte à des droits. C'est la responsabilité du ministère. Ils devraient le faire et en aviser les parlementaires quand ils étudient de nouveaux projets de loi. Après tout, le ministère de la Justice a certainement bien plus de ressources que les peuples autochtones, qui sont souvent obligés de venir s'exprimer sur de nouvelles lois risquant d'entrer en conflit avec leurs droits.

Deuxièmement, s'il est nécessaire de diminuer des droits ancestraux ou issus de traités pour favoriser un nouveau projet de loi, nous croyons que l'initiative devrait venir du Parlement. L'appareil exécutif ne devrait pas en décider au préalable. Si quelqu'un prétend que des droits ancestraux ou issus de traités doivent être abandonnés, c'est clairement aux parlementaires qu'il revient de trancher.

Enfin, si malgré toutes les probabilités, il reste un problème totalement imprévisible, des circonstances dans lesquelles une nouvelle loi porterait atteinte à des droits ancestraux issus de traités, le Parlement a toujours la prerogative de modifier les lois pour régler carrément le problème. En cas de conflit, il revient au Parlement de trancher. Le ministère de la Justice ne devrait pas décider d'avance de la solution.

J'aimerais conclure par une recommandation sur ce qu'il reste à faire. En juin 2003, le sénateur Sibbeston a proposé une modification en deux dispositions à la Loi d'interprétation. À notre avis, elle serait tout à fait réaliste. La première des deux nouvelles dispositions serait la suivante :

Tout texte doit maintenir les droits ancestraux ou issus de traités reconnus et affirmés aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et ne pas y porter atteinte.

De notre point de vue, c'est une formule attrayante parce qu'elle ne vise pas seulement à protéger des droits ancestraux ou issus de traités, mais essentiellement à faire connaître l'intention du Parlement que les fonctionnaires devraient s'efforcer activement de les protéger et de les mettre en œuvre. Il s'agit d'une règle positive, pas seulement négative.

La deuxième partie de la proposition du sénateur Sibbeston est la suivante :

For greater certainty, nothing in the subsection (1) enhances or diminishes the capacity of Parliament to make laws consistent with section 35 of the Constitution Act, 1982.

Insofar as Parliament in the future feels obliged to make a specific exception to what otherwise is its general determination to protect Aboriginal treaty rights, Parliament of course retains that capacity. You could say, that is the Constitution anyway, and it is perfectly true, but insofar as one wants to give an indication that Parliament distinguishes between capacity and intent, then that second subsection makes sense.

From our perspective, that is a complete and elegant solution. Putting the solution in the Interpretation Act would completely remove the need to discuss this issue each and every time a new legislative proposal is brought forward.

The Chairman: Do you know if there have been problems in Saskatchewan? Have there been problems as a result of placing it in the Interpretation Act?

Mr. Merritt: I am not aware of any problems there, or in Manitoba, where there is a similar provision.

Senator Bryden: Would you read the second paragraph again?

Mr. Merritt: Yes. I should apologize, senator. I pulled these notes together quickly and I did not have the chance to translate them, although I made them available to the staff.

The second paragraph reads:

For greater certainty, nothing in subsection (1) enhances or diminishes the capacity of Parliament to make laws consistent with section 35 of the Constitution Act, 1982.

Senator Bryden: I did not hear the word “consistent.” I thought you said “inconsistent,” so I thought you were defeating your purpose. Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Mr. Merritt. There will be a number of questions when we get back to that.

Honourable senators, I want to remind you that Mr. Jones has prepared an AFN brief, but it is in English only. It has now been sent to translation, and as soon as it is translated we will circulate it to all honourable senators; but Mr. Jones just agreed yesterday that he would appear.

Roger Jones, Policy Advisor, Assembly of First Nations: Thank you, Mr. Chairman, and good afternoon, honourable senators. My intention is not to read the 13-page document, but I will highlight parts that I think are particularly relevant in communicating our message about this issue.

My friend Mr. Aldridge mentioned that we had served together on the Joint Ministerial Advisory Committee, but he did not mention that we also had a couple of lawyers from the Department of Justice that also served on the committee,

Il est entendu que rien dans le paragraphe (1) n’améliore ou ne diminue la capacité du Parlement de prendre des lois conformes à l’article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Si à l’avenir, les parlementaires se sentaient obligés de faire exception à la décision générale de protéger des droits ancestraux issus de traités, ils en conserveraient le pouvoir, bien sûr. On pourrait dire que c’est ce que dicte la Constitution de toute façon, ce qui est parfaitement vrai, mais si l’on veut signaler que le Parlement fait la distinction entre le pouvoir et l’intention, le deuxième paragraphe se justifie.

De notre point de vue, c’est une solution complète et élégante. Si l’on modifiait ainsi la Loi d’interprétation, nous n’aurions absolument plus besoin de discuter de la question chaque fois qu’un nouveau projet de loi est déposé.

Le président : Savez-vous s’il y a eu des problèmes en Saskatchewan? Est-ce que le fait de l’inscrire dans la Loi d’interprétation a causé des problèmes?

M. Merritt : Je ne suis au courant d’aucun problème là-bas, ni au Manitoba d’ailleurs, où il existe une disposition semblable.

Le sénateur Bryden : Pourriez-vous nous relire le deuxième paragraphe?

M. Merritt : Oui. Je m’excuse, monsieur le sénateur. Je me suis dépêché à préparer ces notes et je n’ai pas eu la chance de les faire traduire, même si je les ai remises au personnel.

Le second paragraphe se lit comme suit :

Il est entendu que rien dans le paragraphe (1) n’améliore ou ne diminue la capacité du Parlement de prendre des lois conformes à l’article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le sénateur Bryden : Je n’avais pas compris le mot « conformes ». Je pensais que vous aviez dit « non conformes », donc je pensais que vous étiez contre cet objectif. Je vous remercie infiniment.

Le président : Merci, monsieur Merritt. Il va y avoir bien des questions quand nous allons y revenir.

Honorables sénateurs, je tiens à vous rappeler que M. Jones a préparé un mémoire de l’APN, mais qu’il n’est qu’en anglais. Il a été envoyé à la traduction, et dès qu’il sera traduit, nous allons le faire parvenir à tous les sénateurs, mais M. Jones n’a accepté qu’hier de comparaître.

Roger Jones, conseiller politique, Assemblée des Premières Nations : Merci, monsieur le président, et bonjour, mesdames et messieurs les sénateurs. Je n’ai pas l’intention de lire les 13 pages de mon document, mais je vais souligner les parties qui me semblent particulièrement pertinentes pour communiquer notre message sur cette question.

Mon ami M. Albridge a mentionné que nous avons travaillé ensemble au Comité ministériel consultatif conjoint, mais il n’a pas mentionné que nous y siégeons aussi avec quelques avocats du ministère de la Justice, qui ont participé aux discussions que nous

and participated in the discussion around our advice on the non-derogation clauses. That information is relevant for your consideration.

Our submission provides information that I believe goes to the issue of why we believe it is essential and important to have non-derogation clauses versus the view put forth by Department of Justice Canada. The department's view is to flag or remind us that the Constitution of Canada recognizes and affirms treaty and Aboriginal rights. We think it is much more than that; otherwise, we certainly would not have been advocating for inclusion of such non-derogation provisions not only in legislation but also in agreements that First Nations communities and peoples negotiate with the federal Crown. It will become clearer to you why that is the case.

At the top of page 3, there is a quote, which we extracted from the first Supreme Court of Canada case that dealt with the meaning of section 35. It took 10 years for a case to reach the Supreme Court of Canada to talk about the significance of section 35.

This quotation from the *Sparrow* case says:

This is not just a codification of case law on Aboriginal rights that had accumulated by 1982. Section 35 calls for a just settlement with Aboriginal peoples. It renounces the old rules of the game under which the Crown established courts of law and denied those courts the authority to question sovereign claims by the Crown.

In other words, the courts were part of the process whereby the Crown was able to defeat the rights and the interests of First Nations peoples. The courts could not, I suppose, readily look to or point to anything in Canadian common law or constitutional law that provided a shield against Crown power, as it were.

That changed in 1982. It also transformed the Canadian system from one of parliamentary supremacy to one of constitutional supremacy. That observation is made by the Supreme Court of Canada in its opinion as a result of the reference relating to Quebec separation. In that instance, the Supreme Court canvassed the Canadian constitutional framework in federalism and spoke to the interests of First Nations and Aboriginal peoples in Canada as well.

What that means for First Nations peoples is that in a pre-1982 context, section 91.24 of the Constitution Act, 1867 is the legislative authority on the part of the federal government to make legislation with respect to Indians and, of course, Inuit. In a pre-1982 context, Parliament was supreme. It could legislate at will, virtually, with respect to First Nations rights and interests. That changed in 1982.

Unfortunately, despite this important decision, the old rules of the game really have not changed. The federal Crown, through its lawyers and bureaucrats, still behaves in a pre-1982 context, where they believe that Parliament is still supreme in terms of how

avons eues pour préparer nos recommandations sur les dispositions de non-dérégation. Il est pertinent que vous le sachiez.

Je pense que notre mémoire vous explique pourquoi nous, contrairement au ministère de la Justice du Canada, estimons essentiel et important d'inclure des dispositions de non-dérégation. La position du ministère, c'est que ces dispositions visent à rappeler que la Loi constitutionnelle du Canada reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités. Nous pensons qu'elles signifient bien plus que cela; sinon, nous ne militerions certainement pas pour l'inclusion de dispositions de non-dérégation non seulement dans les lois, mais aussi dans les accords que les collectivités des Premières nations négocient avec la Couronne. Vous allez comprendre pourquoi.

En haut de la troisième page, il y a une citation du premier arrêt de la Cour suprême du Canada sur la signification de l'article 35. Il a fallu 10 ans pour qu'une affaire soit portée devant la Cour suprême du Canada concernant l'importance de l'article 35.

Voici la citation de l'arrêt *Sparrow* :

Il ne s'agit pas d'une simple codification de la jurisprudence portant sur les droits ancestraux qui existait en 1982. L'article 35 exige un règlement équitable en faveur des peuples autochtones. Il écarte les anciennes règles du jeu en vertu desquelles Sa Majesté établissait des cours de justice auxquelles elle refusait le pouvoir de mettre en doute Ses revendications souveraines.

Autrement dit, les cours ont participé au processus par lequel l'État a réussi à nier les droits et intérêts des peuples des Premières nations. Je suppose que les tribunaux ne pourraient pas trouver quoi que ce soit dans la common law canadienne ou le droit constitutionnel qui protégerait qui que ce soit contre le pouvoir de la Couronne.

Cela a changé en 1982. Le système canadien est passé d'une suprématie parlementaire à une suprématie constitutionnelle. C'est la Cour suprême du Canada qui l'a fait remarquer dans son opinion sur la séparation du Québec. Dans cette affaire, la Cour suprême a placé le cadre constitutionnel du Canada dans le contexte du fédéralisme et a parlé aussi des intérêts des Premières nations et des peuples autochtones du Canada.

Cela signifie pour les peuples des Premières nations qu'avant 1982, l'article 91.24 de la Loi constitutionnelle de 1867 était la disposition législative faisant autorité sur la partie du gouvernement fédéral qui prenait les lois sur les Indiens et bien sûr, les Inuits. Avant 1982, le Parlement détenait le pouvoir suprême. Il pouvait légiférer à sa guise, pratiquement, pour ce qui est des droits et des intérêts des Premières nations. Cela a changé en 1982.

Malheureusement, malgré cette décision importante, les anciennes règles du jeu n'ont pas vraiment changé. La Couronne, par ses avocats et ses bureaucrates, se comporte toujours comme avant 1982, comme si le Parlement avait toujours

they see and view section 91(24) as if section 35 really does not matter in terms of safeguarding and making treaty and Aboriginal rights a reality.

Essentially, we are dealing with the fact that the Canadian government's official policy is essentially non-recognition. Canada prefers to not define Aboriginal rights but, rather, to negotiate and implement practical arrangements that reflect federal government desired outcomes, including legal risk management. That is often what they will put into agreements and legislation.

The arrangements are then implemented through legislation, which means that the federal government not only develops the policies around treaty and Aboriginal rights, like the inherent right policy, but also drafts the legislation. At times, it then prosecutes the legislation against First Nations peoples. Whether it is fisheries legislation or hunting legislation, the Criminal Code, you name it, they will use it really as Mr. Merritt has pointed out: To try to limit what treaty and Aboriginal rights mean. That builds up a body of case law that serves their purposes versus serving the purposes of First Nations people. They are entirely in control of the whole process.

When we see that the federal government has so much control over law-making, policy making, prosecutions, judging the outcomes of prosecutions, and so on, then obviously it is in our interests to try to put some safeguards into legislation that says, "Well, hold on. There are treaty and Aboriginal rights that the Constitution recognizes. Your failure to do a section 35 analysis when you are making these laws puts our rights at risk."

The Department of Justice is required to do a section 15 analysis when they are drafting legislation, in compliance with equality in the Charter. Something like that should be undertaken with respect to section 35 rights as well but, by their own admission, they do not do that analysis. They assume that there is no negative effect on treaty and Aboriginal rights, or if there is, too bad, or you will have to deal with it yourself in court, in litigation, which comes at a cost to First Nations people, Inuit people, and others as well. There are not any checks and balances really in the system of law-making, unless it is done at the level of senators and members of Parliament to be scrutinizing legislation so that these negative impacts do not arise.

Government-driven legislation initiatives merely express the common and civil law view of property and civil rights in Canada. This is also embodied in the federal Interpretation Act, in section 8.1, where it specifically says that it is the common and civil law in Canada that is authoritative about what the law is. It excludes Aboriginal law or Inuit law, which obviously is something that is a reality in this country as well, but not necessarily visible to people on a day-to-day basis.

That process of the lack of scrutiny as to whether or not section 35 rights are affected is ongoing. We have legislation in the House of Commons, Bill C-44, which is an act to amend the

le pouvoir suprême pour ce qui est de sa façon de voir le paragraphe 91(24) comme si l'article 35 n'avait pas vraiment pour effet de protéger et de garantir les droits ancestraux et issus de traités.

En gros, le fait est que la politique officielle du gouvernement du Canada en est une de non-reconnaissance. Le Canada préfère ne pas définir les droits ancestraux, mais plutôt négocier et mettre en œuvre des accords pratiques qui traduisent les résultats escomptés du gouvernement fédéral, y compris pour la gestion du risque juridique. C'est souvent ce que le gouvernement inscrit dans ses accords et dans ses lois.

Ces accords sont ensuite mis en œuvre au moyen d'une loi, ce qui signifie que le gouvernement fédéral ne se contente pas d'élaborer les politiques concernant les droits ancestraux et issus de traités comme la politique sur le droit inhérent, mais qu'en plus, il rédige les lois. Parfois, il utilise ensuite ces lois pour poursuivre les peuples des Premières nations. Qu'il s'agisse d'une loi sur la pêche ou la chasse ou du Code criminel, peu importe, le gouvernement va l'utiliser comme M. Merritt l'a dit : pour essayer de limiter la signification des droits ancestraux et issus de traités. Cela donne lieu à toute une jurisprudence destinée à le servir lui plutôt que les peuples des Premières nations. Le gouvernement a la mainmise sur tout le processus.

Étant donné que le gouvernement fédéral a tant de pouvoir sur l'élaboration des lois et des politiques, les poursuites, l'analyse des résultats des poursuites et tout le reste, nous jugeons évident qu'il est dans notre intérêt d'essayer de faire inclure de petites protections dans les lois pour l'arrêter; pour lui dire que la Loi constitutionnelle reconnaît les droits ancestraux et issus de traités; que le fait qu'il n'analyse pas les textes de loi à la lumière de l'article 35 quand il les adopte compromet nos droits.

Le ministère de la Justice doit effectuer une analyse fondée sur l'article 15 quand il rédige un projet de loi, conformément aux dispositions de la Charte sur l'égalité. Il devrait en faire de même en fonction de l'article 35, et de son propre aveu, il n'en fait pas. Il présume que le projet de loi n'a pas d'effet négatif sur les droits ancestraux et issus de traités ou que s'il en a, tant pis, vous devrez vous en occuper vous-mêmes devant les tribunaux, par des procès, ce qui coûte cher aux peuples des Premières nations, aux Inuits et à d'autres aussi. Il n'y a pas vraiment de contrepoids dans le système d'élaboration des lois, sauf quand les sénateurs et les députés examinent les projets de loi en détail pour éviter ces effets négatifs.

Les initiatives législatives qui viennent du gouvernement expriment principalement l'interprétation des droits de la propriété et des droits civils au Canada selon la common law et le droit civil. C'est aussi ce qu'on retrouve aussi dans la Loi d'interprétation fédérale, à l'article 8.1, qui prescrit que le droit civil et la common law font autorité sur le sens de la loi. Les lois autochtones ou inuites sont du coup exclues, même si elles sont évidemment une réalité dans ce pays, si peu visible soit-elle pour les gens au quotidien.

On n'étudie jamais les lois à la lumière de l'article 35. Il y a un projet de loi à la Chambre des communes, le projet de loi C-44, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne,

Canadian Human Rights Act, where Aboriginal peoples are advocating putting a non-derogation clause because we really do not know what the effect of repealing section 67 will be on the collective rights of people in a community context.

For several months, the federal government undertook a process of talking to people about matrimonial real property, something that I think you are familiar with as well, and the expectation was that there would be legislation introduced in the House of Commons to deal with matrimonial real property. First Nations people believe that it would be necessary to put a non-derogation clause in there as well because, again, we are not quite sure what the effect of individual property rights would be on the collective ownership and interest of the community as a whole with respect to their lands. These are communal lands, not individual allotments that people can buy and sell on the open market.

Those are recent initiatives with respect to the potential for dangers and impairment of section 35 rights if non-derogation clauses are not included or if there is not a proper analysis.

We have done quite a lengthy examination of the case law which obviously establishes with absolute certainty that section 35 does mean something. The courts are saying that section 35 requires that Canadian common law, statutory law, needs to reconcile with Aboriginal law and Aboriginal rights and title. The courts are saying that reconciliation requires the perspectives of Aboriginal peoples to be taken into account in law-making in this country.

Inserting a non-derogation clause into a statute really does not measure up to that standard when you think about incorporating and accommodating First Nations perspectives into law-making. A non-derogation clause simply will not achieve that end result, but it would be a start. If government is reluctant to accommodate First Nations participation in law-making, in the drafting of legislation, then at least put some protection in it that will safeguard First Nations interests.

We have information in here that really establishes the non-recognition approach of the government about this. It is in their inherent right policy; it is in everything they do. It is all about avoidance: Let us avoid dealing with Aboriginal and treaty rights.

If that is the approach and they are not necessarily vigilant in making sure that their laws are not going to affect treaty and Aboriginal rights, then surely a non-derogation clause is a minimum measure that can be taken to make sure that the rights and interests are protected.

I alluded earlier to the case where the Supreme Court of Canada issued an opinion about Quebec secession. After going through a bit of a background and history about how section 35 came to be a reality in 1982, the court observed that:

auquel les Autochtones voudraient bien ajouter un article de non-dérégation parce que nous ne savons pas vraiment quel effet va avoir l'annulation de l'article 67 sur les droits collectifs du peuple dans la société.

Pendant plusieurs mois, les représentants du gouvernement fédéral ont entrepris de consulter la population sur les biens immobiliers matrimoniaux, un sujet que vous connaissez sans doute bien aussi, et l'on s'attendait à ce qu'il y ait un projet de loi sur les biens immobiliers matrimoniaux déposé à la Chambre des communes. Les Premières nations estiment qu'il faudrait là encore prévoir une disposition de non-dérégation parce qu'encore une fois, on ne sait pas trop quel sera l'effet des droits de la propriété individuels sur la propriété collective et l'intérêt de la collectivité dans son ensemble pour ce qui est de ses terres. Ce sont des terres communes et non des terrains de propriété individuelle qu'on peut acheter et vendre librement sur le marché.

Voilà donc quelques initiatives récentes qui illustrent le danger potentiel de violation des droits protégés par l'article 35 si l'on n'inclut pas de dispositions de non-dérégation dans ces projets de loi ou si l'on ne fait pas d'analyse appropriée.

Nous avons examiné longuement la jurisprudence, qui établit avec une certitude absolue que l'article 35 veut dire quelque chose. Les tribunaux constatent que selon l'article 35, la common law et les lois devaient tenir compte des lois, des droits et des titres autochtones. Pour qu'il y ait conciliation, les tribunaux prescrivent qu'on tienne compte du point de vue des peuples autochtones dans le processus d'élaboration des lois au Canada.

Il ne suffit vraiment pas d'insérer une disposition de non-dérégation dans une loi pour tenir compte du point de vue des Premières nations dans l'élaboration des lois. On est encore loin de l'objectif, mais c'est un début. Si le gouvernement hésite à faire participer les Premières nations à l'élaboration des lois, il devrait au moins prévoir des mesures pour protéger les intérêts des Premières nations.

Nous avons ici de l'information qui montre vraiment que le gouvernement ne reconnaît pas ces droits. C'est pourtant dans sa politique sur le droit inhérent; c'est pourtant dans tout ce qu'il fait. Il ne fait qu'éviter la question, il évite de s'occuper des droits ancestraux et issus de traités.

Si c'est sa stratégie et qu'il n'est pas assez vigilant pour veiller à ce que ses lois ne se répercutent pas sur les droits ancestraux et issus de traités, le minimum serait sûrement d'inclure une disposition de non-dérégation pour protéger ces droits et ces intérêts.

J'ai déjà fait allusion à la décision dans laquelle la Cour suprême du Canada a donné son opinion sur la séparation du Québec. Après avoir dressé un bref historique de la situation et de l'entrée en vigueur de l'article 35 en 1982, la cour a conclu ce qui suit :

The protection of these rights, so recently and arduously achieved, whether looked at in their own right or as part of the larger concern with minorities, reflects an important underlying constitutional value.

That drives home the point that you cannot simply treat and look at Aboriginal and treaty rights as an afterthought or as a red flag to remind legislators that there is section 35. Section 35 needs to be embodied in the laws of this country. It needs to be embodied in the policies of government, aimed at dealing with treaty and Aboriginal rights and generally the interest of Aboriginal peoples.

We have taken the liberty of putting forth some recommendations to this committee, and they are at page 13. There are four points. One, we believe that the federal government should conduct a mandatory and transparent section 35 analysis each time they draft legislation as they do with respect to section 15 of the Charter.

Second, as Mr. Merritt has pointed out, we believe that putting a provision in the federal Interpretation Act, such as they did in Saskatchewan and Manitoba, would be economical, efficient and effective because the Interpretation Act applies to all federal legislation and therefore all federal legislation would be interpreted in a way as to not negatively affect section 35 treaty and Aboriginal rights.

Of course, we believe that the federal government needs to have a meaningful and efficient consultation and accommodation policy. This way treaty and Aboriginal rights could be dealt with in a more substantive manner rather than simply having legislation that would not affect treaty and Aboriginal rights. They should want to deal with it substantively by having procedures and policies in place that will equip the government with the ability to deal with First Nations peoples.

With respect to non-derogation language, I believe that what Mr. Merritt put forth by way of Senator Sibbeston ideas, or Option 6 of the JMAC report, offers the appropriate language for the committee might consider.

Senator Nolin: I am more concerned with the upstream of law-making, making laws and putting in the laws and thinking that everything will respect the rights. I am much more concerned with what we say in French, "la jouissance des droits, l'exercice des droits." We have rights, it is not only to mention that you have rights, you need to be able to "jouir de ces droits."

That is a very important part of the work we are doing now. You do not need to assemble 10 senators to reflect on adding a single or simple clause in any law. We probably can take the work that you have done. I am more concerned about the downstream application of the law, how the application of the law will not limit your "jouissance" of your rights.

My question is: Have you reflected on that? Is it the regulatory power in legislation that we should look at? Is there some kind of a catch-all clause that would direct the government to adopt regulations that would make sure that those who have the

La protection de ces droits, réalisée si récemment et si laborieusement, envisagée isolément dans le cadre du problème plus large des minorités, reflète l'importance de cette valeur constitutionnelle sous-jacente.

Cela explique clairement qu'on ne peut pas simplement réfléchir aux droits ancestraux et issus de traités après coup ou ne faire que rappeler aux législateurs l'existence de l'article 35. L'article 35 doit être enchâssé dans les lois du pays. Il doit être intégré dans les politiques du gouvernement qui régissent les droits ancestraux et issus de traités ainsi que l'intérêt général des peuples autochtones.

Nous avons pris la liberté de présenter quelques recommandations au comité. Elles se trouvent à la page 13 et tiennent en quatre points. Premièrement, nous croyons que le gouvernement fédéral devrait obligatoirement effectuer une analyse transparente fondée sur l'article 35 chaque fois qu'il prépare un projet de loi, comme celle qu'il fait en vertu de l'article 15 de la Charte.

Deuxièmement, comme M. Merritt l'a souligné, nous pensons qu'il serait économique et efficace d'inclure dans la Loi d'interprétation fédérale une disposition semblable à celles de la Saskatchewan et du Manitoba, parce que la Loi d'interprétation s'applique à toutes les lois fédérales et que par conséquent, il faudrait interpréter qu'aucune loi fédérale n'a d'effet négatif sur les droits ancestraux et issus de traités protégés par l'article 35.

Bien sûr, nous pensons que le gouvernement fédéral doit se doter d'une politique de consultation et d'adaptation significative et efficace. De cette manière, on pourrait régir plus en profondeur les droits ancestraux et issus de traités plutôt que de simplement nous doter de lois n'ayant pas d'incidence sur les droits ancestraux et issus de traités. Le gouvernement devrait choisir de s'en occuper vraiment en se dotant de règles et de politiques qui l'habiliteraient à s'occuper des peuples des Premières nations.

Pour ce qui est du libellé des dispositions de non-dérogação, je pense que le comité devrait envisager les idées du sénateur Sibbeston, que M. Merritt nous a présentées, ou la solution présentée à la sixième option du rapport du comité consultatif.

Le sénateur Nolin : Je me soucie davantage de ce qui vient en amont de l'élaboration de lois, pour ce qui est de les rédiger, de les mettre en œuvre et de veiller à ce que toutes leurs dispositions soient respectueuses des droits. Je m'intéresse beaucoup plus à ces expressions que nous utilisons en français, soit « la jouissance, l'exercice des droits ». Nous avons des droits; il ne suffit pas de le mentionner, encore faut-il pouvoir en jouir.

C'est une partie très importante de nos travaux actuels. Nul besoin de rassembler 10 sénateurs pour réfléchir à l'ajout d'une simple disposition à une loi. Nous pouvons probablement utiliser le travail que vous avez effectué. Je porte un grand intérêt à l'application en aval de la loi, à la façon dont elle ne limitera pas la jouissance des droits.

Ma question est celle-ci : avez-vous songé à la question? Est-ce le pouvoir de réglementation en vertu de la loi que nous devrions examiner? Y a-t-il un certain type de clause fourre-tout qui obligerait le gouvernement à adopter des règlements pour que

authority to set in motion the applications of the law would take all the steps to respect those rights? That is my main concern. It is not really to have a fancy, nice clause that we think will suit the courts. I do not want you to go to court. I want to know if you have reflected on that.

Mr. Jones: Indeed, we have. Really, a non-derogation clause is a backdoor approach to acknowledging rights; whereas I think — and in fact, this is what the courts have said — that section 35 was the promise of rights' enjoyment by Aboriginal peoples here in this country. We are still on that quest because the federal government's existing policies simply do not do that for Aboriginal peoples. They provide a process for the federal government to deal with its interests and issues. For instance, if you look at the inherent rights policy, it talks about how what they want is certainty in terms of how federal and provincial laws will continue to apply, versus finding a way to accommodate indigenous or Aboriginal laws.

There are approaches in other jurisdictions, which I think this committee might be interested in — the Philippines being one example. Their constitution and their laws always acknowledge that there are indigenous legal traditions that also need to be taken into account in determining what the law is that needs to regulate the relationship between the Aboriginal and non-Aboriginal population. It is much more of an affirmation of rights and the ability of people to enjoy those rights, rather than simply saying do not negatively affect our rights, which I think is your point.

Senator Nolin: I understand having a blanket or catch-all clause, but that does not satisfy my appetite for more clarity. That is why I am talking about the regulatory power, because that is where the federal authority will take its jurisdiction to go into your backyard and infringe on your rights.

Mr. Jones: One of the points we make in this submission is your point that quite often it is the regulatory power that stands to be much more damaging. As you know, if a statute entertains that there will be regulations made that will form part of the overall regulatory framework, the regulations are drafted by the Department of Justice, cabinet approves them, they are published for three or six months and then they become law. They do not undergo scrutiny by the House or the Senate.

Senator Nolin: Also, once it starts, it can last for a long time.

Mr. Jones: It is an executive power. Who will scrutinize those regulations to ensure that they are not in violation of treaty and Aboriginal rights, when you know that no one really has access to the drafting exercise that goes on at the Department of Justice? Then, in deliberation in cabinet, when they pass an Order-in-Council, saying yes, we accept and adopt these

ceux qui ont le pouvoir de mettre en œuvre les applications de la loi prennent toutes les mesures nécessaires pour respecter ces droits? C'est ma principale préoccupation. Il ne s'agit pas d'avoir une jolie disposition qui nous paraît susceptible de plaire aux tribunaux. Je ne veux pas que vous alliez devant ceux-ci. J'aimerais savoir si vous avez réfléchi à ces considérations.

M. Jones : Oui, nous l'avons fait. En réalité, une disposition de non-dérogation est un moyen détourné de reconnaître des droits, même si je crois — et en fait, c'est ce que les tribunaux ont déterminé — que l'article 35 constituait une promesse de jouissance de leurs droits pour les peuples autochtones du Canada. Nous poursuivons cette revendication, car les politiques actuelles du gouvernement fédéral échouent tout simplement à cet égard pour les Autochtones. Elles fournissent au gouvernement fédéral un processus lui permettant de s'occuper de ses intérêts et des questions qui le concernent. Par exemple, si vous regardez la politique sur les droits inhérents, vous verrez à quel point on se préoccupe d'obtenir des garanties quant à la poursuite de l'application des lois fédérales et provinciales plutôt que de trouver un moyen de reconnaître les lois autochtones.

D'autres gouvernements adoptent des approches qui pourraient selon moi intéresser ce comité, dont celui des Philippines. La constitution et les lois philippines reconnaissent la nécessité de tenir compte également de certaines traditions juridiques autochtones pour déterminer la loi qui doit régir les relations entre les populations autochtone et non autochtone. Il s'agit davantage d'une déclaration des droits et de la capacité des gens à en jouir, plutôt que de la simple affirmation qu'on ne doit pas brimer les droits des Autochtones, comme vous le faites valoir, il me semble.

Le sénateur Nolin : Je comprends cette idée d'avoir une clause fourre-tout ou d'application générale, mais cela n'éteint pas ma soif d'une plus grande clarté. C'est pourquoi je parle de pouvoir réglementaire; c'est là où l'autorité fédérale interviendra pour entrer dans votre cour et empiéter sur vos droits.

M. Jones : Nous soulignons notamment dans cette proposition l'argument que vous avez évoqué, selon lequel bien souvent, c'est le pouvoir réglementaire qui tend à causer bien plus de dommages. Comme vous le savez, si une loi vise à ce qu'on prenne des règlements qui formeront une partie du cadre réglementaire global, ces règlements seront rédigés par le ministère de la Justice; ensuite, le cabinet les approuvera, ils seront publiés pendant trois ou six mois, puis auront force de loi. Ils ne seront pas soumis à l'examen de la Chambre ou du Sénat.

Le sénateur Nolin : Par ailleurs, une fois le processus mis en branle, cela peut durer longtemps.

M. Jones : C'est un pouvoir exécutif. Qui examinera ces règlements pour s'assurer qu'ils ne sont pas en contravention d'un traité ni des droits des Autochtones, quand on sait que personne n'a réellement droit de regard sur l'exercice de rédaction auquel on se livrera au ministère de la Justice? Ensuite, au cours des délibérations du Cabinet, au moment où l'on prendra un

regulations and they shall come into force immediately, there is no scrutiny. Yet, it is an important part of the legal framework in which we all live.

Mr. Aldridge: I agree with Mr. Jones' points. An exact example of the point that Senator Nolin raised can be found in the most disturbing of the new non-derogation clauses. It is in Bill C-45, which has received first reading in the other place. What it says is quite remarkable, "The minister and every person engaged in the administration of this act or the regulations must . . ." It goes on to say in subclause 6(d)

. . . seek to manage fisheries and conserve and protect fish habitat in a manner that is consistent with the constitutional protection provided for existing Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada;

All it says is that they have to try to act in a way that is consistent with the protection of their rights. It is, in a way, 180 degrees away from the point that Senator Nolin was making.

Senator Nolin: Let us say it is a good start. At least they thought of the idea. Maybe we will refine it.

Mr. Aldridge: It contemplates that without this language, fisheries officers could violate the constitutional protection afforded to Aboriginal and treaty rights. It is the *reductio ad absurdum* of that line of reasoning.

Mr. Merritt: I find it extraordinary that there could be a provision in a contemplated act of Parliament that says officials will try to obey the Constitution. I find that astounding and I do not think there is any acceptable explanation for that provision.

Senator Adams: In Bill C-45, the only thing in there that relates to Nunavut and that Fisheries Act mentions the water board — the water surface rights' board. It can charge people for dumping things in the sea, but there is nothing about our fishing rights in Nunavut. We have the Nunavut Wildlife Management Board and there was no mention of it.

Mr. Merritt: I know the Fisheries Act has any number of provisions that Aboriginal organizations are concerned about. I am sure that any number of them will be appearing before you when you consider that bill.

Senator Baker: To illustrate Senator Adams' point, the laws exist and the regulations, as you say, exist under the Fisheries Act, which are very limited in their exceptions and identification of exceptions. As an example, the Marine Mammals Act excludes beneficiaries. "Beneficiaries" are defined in the regulations as being only two or three groups of people. It does not cover Senator Adams' area.

décret en déclarant qu'on adopte ces règlements et qu'ils doivent entrer en vigueur sur-le-champ, il n'y aura aucun examen. Pourtant, il s'agit d'une part importante du cadre légal auquel nous sommes tous assujettis.

M. Aldridge : Je souscris aux remarques de M. Jones. On peut trouver un exemple précis du point soulevé par le sénateur Nolin dans la plus troublante des dispositions de non-dérogation. Elle figure dans le projet de loi C-45, qui a franchi l'étape de la première lecture à l'autre endroit. Ce qu'on y affirme est assez étonnant et se lit comme suit : « Le ministre ainsi que toute personne chargée de l'application de la présente loi ou de ses règlements [...] » Puis, plus loin, à l'alinéa 6d) :

[...] s'efforcent de gérer les pêches ainsi que de préserver et de protéger le poisson et son habitat d'une manière compatible avec la protection constitutionnelle accordée aux droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada;

En somme, on dit qu'ils doivent s'efforcer d'agir d'une manière compatible avec la protection des droits des Autochtones. D'une certaine manière, cela contredit totalement le point soulevé par le sénateur Nolin.

Le sénateur Nolin : Disons que c'est un bon début. Au moins, ils y ont pensé. Peut-être raffineront-ils cette disposition.

M. Aldridge : Cela suppose que sans ce libellé, les agents des pêches pourraient porter atteinte à la protection constitutionnelle accordée aux droits ancestraux et issus de traités. C'est la démonstration par l'absurde de ce mode de raisonnement.

M. Merritt : Je trouve extraordinaire qu'un projet de loi du Parlement puisse contenir une disposition qui stipule que des agents s'efforceront d'obéir à la Constitution. Je trouve cela renversant, et je ne pense pas qu'il y ait d'explication acceptable pour cette disposition.

Le sénateur Adams : Dans le projet de loi C-45, la seule disposition en lien avec le Nunavut et la Loi sur les pêches concerne l'office des eaux — le tribunal des droits de surface. Elle peut servir à porter des accusations à l'encontre de personnes ayant rejeté des substances dans la mer, mais le projet de loi ne contient rien sur nos droits de pêche au Nunavut. Nous avons le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, mais il n'est mentionné nulle part.

M. Merritt : Je sais que la Loi sur les pêches contient plusieurs dispositions qui soulèvent des préoccupations chez les organisations autochtones. Je suis certain que des représentants de certaines d'entre elles comparaitront devant vous lorsque vous examinerez ce projet de loi.

Le sénateur Baker : Afin d'illustrer l'argument du sénateur Adams, je dirais que les lois existent, tout comme les règlements, comme vous l'avez précisé, en vertu de la Loi sur les Pêches. Mais ces dispositions sont très limitées au chapitre des exceptions qu'elles contiennent et établissent. À titre d'exemple, la loi relative aux mammifères marins exclut les bénéficiaires. Ceux-ci s'entendent, au sens des règlements, de deux ou trois groupes de personnes seulement. Cela ne couvre pas la région du sénateur Adams.

In other words, you would be allowed to sell a blue-back pelt if you were a beneficiary under the James Bay agreement. Senator Watt was instrumental in getting the exception, but the point is that it does not go on to define beneficiaries as other persons who should be protected, as Senator Adams says.

I just wanted to ask your opinion on something that is related to all this, which has really frustrated Senator Adams, Senator Watt and myself. We belong to another committee and we heard evidence about a group of people without rights and whose Charter rights, if they exist, were violated in a great many ways. We looked at the case law. We examined all the cases to date as to the application of the Charter, as it relates to cases involving persons who are north of 60. We came upon a great many reported cases. Of course, not all cases are reported, but there is a package of them for which you can illustrate that the law is not applied fairly. The certain progression defined by case law, of what one must provide if one is being interviewed regarding a criminal charge has not been applied to the investigations in Senator Watt's and Senator Adams' area. I do not know how we solve the problem.

Look at all the cases where a person is asked to bring in the tusks — which is the proof, the evidence — into the fisheries office, and then he is charged. It is an investigation without rights to counsel, and it is accepted. The individual who is charged does not have rights to counsel, although that is not said. For example, a police officer in downtown Toronto will hand the individual a card with a 1-800 number to call legal aid prior to being questioned.

There is no law like that. I want to mention that so that when you come back, you might tell us how we can address this within the meaning of the discussion as it relates to the subject.

Mr. Merritt: I have a general observation in response to what Senator Baker and Senator Nolin have said. It seems to me the non-derogation issue is all about where does Parliament tell Canadians that laws start? What is the starting point in the interpretation of new laws that are developed after the Constitution was changed in 1982 and protection was provided for Aboriginal and treaty rights? It seems to me that if you adopt an Interpretation Act provision comparable to what Manitoba and Saskatchewan have done, what you are saying is that the starting point is that when Parliament adopts new laws, it intends to respect the rights of Aboriginal peoples. It does not want these new laws interpreted or administered day in, day out, the kind of thing you are talking about, in such a way as to short-change Aboriginal people.

I refer to this as drive-by infringement. There is a suggestion that even when Parliament does not turn its mind to it, new laws should be interpreted so as to reduce the active enjoyment of Aboriginal treaty rights. Oddly enough, in Aboriginal

Autrement dit, vous seriez autorisé à vendre une peau de phoque à dos bleu si vous étiez un bénéficiaire aux termes de la Convention de la Baie James. Le sénateur Watt a joué un rôle clé pour l'obtention d'une dérogation, mais le fait est que cela ne va pas jusqu'à définir les bénéficiaires comme d'autres personnes qui devraient être protégées, ainsi que l'a dit le sénateur Adams.

Je voulais seulement vous demander votre opinion sur un sujet lié à tout cela qui a vraiment exaspéré les sénateurs Adams et Watt ainsi que moi-même. Nous siégeons à un autre comité et avons entendu des témoignages au sujet d'un groupe de gens ne bénéficiant d'aucun droit, et dont les droits garantis par la Charte, s'ils existent, ont été bafoués de bien des façons. Nous avons examiné la jurisprudence ainsi que tous les cas enregistrés à ce jour relativement à l'application de la Charte et concernant des personnes habitant au nord du 60^e parallèle. Nous sommes tombés sur de très nombreux cas signalés. Bien sûr, tous ne sont pas rapportés, mais pour une série d'entre eux, on peut démontrer que la loi n'a pas été appliquée équitablement. Cette progression établie par la jurisprudence, en ce qui concerne les éléments qu'une personne doit fournir si elle est interrogée relativement à des accusations au criminel, n'a pas été appliquée aux enquêtes dans les régions des sénateurs Watt et Adams. J'ignore comment nous pouvons régler le problème.

Prenez tous ces cas où l'on demande à une personne d'apporter les défenses — qui constituent la preuve — à l'Office des pêches pour ensuite porter des accusations contre elle. C'est une enquête sans droit de recourir à un avocat, et on l'accepte. L'inculpé n'a pas le droit de faire appel à un avocat, bien que ce ne soit pas déclaré. Par exemple, un agent de police du centre-ville de Toronto remettra à l'individu concerné une carte où figure un numéro 1-800 pour recourir à de l'aide juridique avant d'être interrogé.

Il n'y a aucune loi de ce genre. Je tiens à le souligner pour que vous puissiez nous dire, quand vous reviendrez, comment nous pourrions traiter de cette question dans le cadre de la discussion, puisqu'elle est en lien avec le sujet.

M. Merritt : J'ai une remarque d'ordre général à faire en réponse aux propos des sénateurs Baker et Nolin. Il me semble que la question de la non-dérogation se résume à ce que le Parlement précise aux Canadiens comme étant le début de la loi. Quel est le point de départ de l'interprétation des nouvelles lois élaborées après qu'on a modifié la Constitution en 1982 et qu'on a offert une protection en matière de droits ancestraux ou issus de traités? Il me semble que si l'on adopte une loi d'interprétation comparable à celles mises en œuvre par le Manitoba et la Saskatchewan, selon vous, le point de départ consiste en ce qu'au moment de l'adoption de nouvelles lois, le Parlement cherche à respecter les droits des peuples autochtones. Il ne souhaite pas que ces nouvelles lois soient interprétées ou administrées au jour le jour, comme vous l'avez évoqué, de façon à rouler les peuples autochtones.

J'appelle cela une atteinte commise à distance. On laisse entendre que même quand ce n'est pas l'intention du Parlement, les nouvelles lois devraient être interprétées comme ayant l'effet de réduire la jouissance effective des droits autochtones issus de

organizations, we take, in some ways, a conservative view of Parliament's role. If there is an intention to reduce or somehow make less enjoyable or useful the rights of Aboriginal peoples, that should be an issue brought to Parliament when Parliament is considering that new law. The Department of Justice should flag that and should tell you there may be an impact here; you should weigh that; you have an opportunity here from Aboriginal peoples, because you are the custodians of those rights.

At the moment, that debate seems to take place within the precincts of the Department of Justice and the consequences are left to the courts later on, without your having had that debate at first instance. I think there is a conservative view in our world that it is Parliament's role to make those judgment calls. Parliament certainly has the capacity to infringe upon Aboriginal treaty rights. We know that from the case law. The question is whether you want to, and if you want to, how you express that.

The Chairman: Honourable senators, we will suspend until after the vote.

The committee suspended.

The committee resumed.

The Chairman: Honourable senators, I would like to resume the hearings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs concerning our study of the non-derogation rights for the Aboriginal peoples of Canada.

Senator Joyal: I would like to thank the witnesses for their presentations, which will help us to understand the complexity of the issue.

I was part of the exercise that enacted sections 25 and 35 of the Constitution in 1982, as was Senator Watt. There are other senators who might not be around this table but are present in the chamber who were also part of that discussion. We wanted to achieve two objectives at that time. The first objective was that for the first time since 1763, we wanted to recognize the rights of the Aboriginal people; those rights enshrined into treaties and customary rights. The second objective was section 35.

Section 25 of the Constitution Act, 1982, protects those rights from any future infringements. It refers to the Royal Proclamation of October 1763 and states:

The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada including

(a) any rights or freedoms that have been recognized by the Royal Proclamation of October 7, 1763; and

traités. Étrangement, dans les organisations autochtones, nous avons à certains égards une conception conservatrice du rôle du Parlement. En cas d'intention de restreindre ou de rendre moins réalisables d'une quelconque manière les droits des Autochtones, ce problème devrait être soumis au Parlement lorsqu'il examinera cette nouvelle loi. Le ministère de la Justice devrait lancer un signal d'alarme à ce sujet et vous aviser qu'il pourrait y avoir un impact en l'espèce et que vous devriez en tenir compte, et que les Autochtones vous donnent là une occasion d'agir, car vous êtes les gardiens de ces droits.

À ce stade-ci, ce débat semble avoir lieu dans l'enceinte du ministère de la Justice, et ce sont les tribunaux qui feront face aux conséquences plus tard, sans qu'on ait tenu cette discussion d'emblée. Je pense que dans notre monde, on a cette opinion conservatrice selon laquelle c'est le rôle du Parlement que de prendre des décisions subjectives. Le Parlement est certainement capable d'enfreindre les droits autochtones issus de traités. Nous l'avons constaté dans la jurisprudence. Il s'agit de savoir si c'est là votre volonté, et si tel est le cas, comment vous l'exprimerez.

Le président : Honorables sénateurs, nous allons interrompre la séance le temps de voter.

La séance est interrompue.

La séance reprend.

Le président : Honorables sénateurs, nous reprenons cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles portant sur notre étude des clauses non dérogatoires concernant les droits des peuples autochtones du Canada.

Le sénateur Joyal : J'aimerais remercier les témoins pour leurs exposés, qui nous aideront à comprendre la complexité de la question.

J'ai participé à l'exercice d'adoption des articles 25 et 35 de la Constitution en 1982, tout comme le sénateur Watt. D'autres sénateurs qui ne sont peut-être pas présents ici mais qui siègent au Sénat ont également participé à la discussion. À ce moment-là, nous voulions atteindre deux objectifs. Le premier était que pour la première fois depuis 1763, nous souhaitions reconnaître les droits des Autochtones, ces droits enchâssés dans les traités et les droits coutumiers. Le second objectif concernait l'article 35.

L'article 25 de la Loi constitutionnelle de 1982 protège ces droits contre toutes transgressions futures. Il fait allusion à la Proclamation royale d'octobre 1763 et stipule ceci :

Le fait que la présente Charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits aux libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada, notamment :

a) aux droits ou libertés reconnus par la Proclamation royale du 7 octobre 1763;

From that point on, this section had a remedial effect. It was meant to correct the mistakes that had happened since 1763. It ensured that in new legislation there would always be the recognition that Aboriginal rights must not only be protected but re-established.

When the court interpreted that later on in many cases, the most well-known being the *Delgamuuk* case, it established what we have to understand by the “honour of the Crown.” One of the keywords in your presentation today, Mr. Jones, is the last word of your first proposal, “the practice of the federal Crown.”

The problem we have now — and I understand the intervention of my colleague and friend Senator Nolin — is that the Department of Justice found itself in an almost untenable position. They have to act and assume the duty of the honour of the Crown. They have to do more than consult the Aboriginal people. Referring to the *Delgamuuk* decision, it does not suffice to simply get their views. We have to come to terms with the conflicting views in order to resolve the issues. In other words, in one way, the Department of Justice has the responsibility to assume the honour of the Crown in relation to the Aboriginal people, and at the same time, the Department of Justice prepares legislation for non-Aboriginal people. In any legislation, that is what we have to do.

I mentioned in relation to Bill C-6 in 2003 that there are always two aspects to the statutory initiatives that we must reconcile. We must reconcile our duty to ensure that we act as fiduciaries of the Aboriginal people and that we are not putting ourselves in a conflict of interest position that is adjudicating more for non-Aboriginal people than for Aboriginal people. We are put in that untenable position. That is essentially what was underlying sections 25 and 35. Today, when the non-derogation clause is at stake, it is essentially more on the side of the honour of the Crown, but at the same time, the majority in this country are non-Aboriginal people.

The statutory activities of Parliament until 1982, 120 years, had been essentially to legislate under 91.24 of the Constitution, with the Indians being the preserve of the federal government. As you mentioned, you were under the dictate of the Department of Indian Affairs, without political, legislative or social maturity.

It seems to me that if we are to resolve this issue, we will have to find a way to distinguish the role of the Department of Justice or be very sure that there is a mechanism or a body in place to reconcile that.

Mr. Jones: One of the things that First Nations have advocated in the past, and I think to a certain degree it is reflected in the announcement as recently as last week, is that quite often the federal Crown does find itself in a conflict of interest when dealing with First Nations rights because of its

Depuis, cet article a eu un effet réparateur. Il visait à corriger les erreurs survenues depuis 1763. Il a garanti que dans les nouvelles législations, il y ait toujours une reconnaissance du fait que les droits autochtones ne doivent pas seulement être protégés, mais rétablis.

Lorsque la cour a retenu cette interprétation par la suite dans de nombreux cas, le plus connu étant l'affaire *Delgamuuk*, elle a établi ce que nous devons entendre par l'expression « honneur de la Couronne. » L'un des termes clés de votre exposé d'aujourd'hui, monsieur Jones, a été exprimé à la fin votre première proposition, c'est-à-dire « la pratique de la Couronne fédérale ».

Le problème que nous avons maintenant — et je comprends l'intervention de mon collègue et ami, le sénateur Nolin —, c'est que le ministère de la Justice s'est retrouvé dans une position pratiquement intenable. Il doit agir en ayant la tâche de maintenir l'honneur de la Couronne. Il doit faire plus que de consulter les Autochtones. En référence à la décision dans le cas *Delgamuuk*, il ne suffit pas d'avoir les points de vue de ces derniers. Nous devons concilier les opinions divergentes pour résoudre les litiges. Autrement dit, d'une part, le ministère de la Justice a la responsabilité de préserver l'honneur de la Couronne en ce qui a trait aux Autochtones, et d'autre part, il doit préparer des lois destinées aux non Autochtones. C'est ce que nous devons faire dans le cas de n'importe quelle loi.

En ce qui a trait au projet de loi C-6, en 2003, j'ai dit qu'il y avait toujours deux aspects à concilier en matière d'initiatives législatives. Nous devons harmoniser notre action pour nous assurer d'agir en tant que fiduciaries des peuples autochtones et pour veiller à ne pas nous placer en position de conflit d'intérêts, ou autrement dit, à ne pas prendre de décision plus favorable aux non Autochtones qu'aux Autochtones. Nous sommes placés dans cette position intenable. C'était essentiellement l'objet des articles 25 et 35. Aujourd'hui, lorsque la disposition de non-dérogation est en jeu, c'est surtout sur le plan de l'honneur de la Couronne; mais en même temps, la majorité de la population canadienne est non autochtone.

Jusqu'à 1982, et pendant 120 ans, les activités du Parlement en matière de législation avaient essentiellement consisté à légiférer en vertu de l'article 91.24 de la Constitution, selon lequel les Indiens relevaient du gouvernement fédéral. Comme vous l'avez dit, vous étiez entre les mains du ministère des Affaires indiennes, sans maturité politique, législative et sociale.

Il me semble que si nous devons résoudre cette question, il nous faudra trouver un moyen de distinguer le rôle du ministère de la Justice ou d'être bien certains qu'un mécanisme ou un organisme soit en place pour concilier cela.

M. Jones : L'une des choses ayant fait l'objet de revendications de la part des Premières nations par le passé, et je crois que dans une certaine mesure, cela se reflète dans l'annonce qu'on a faite pas plus tard que la semaine dernière, concerne le fait que très souvent, la Couronne fédérale se retrouve en situation de conflit

fiduciary relationship with First Nations people, and of course the Justice Department, being the solicitor for the Crown, is in the same position.

Last week's announcement was about addressing the conflict of interest situation, where they will find it necessary in legislation to be developed, to create an independent body that will have a role in dealing with these interests of First Nations and the Crown. It is not only about First Nations interests that are at stake but also federal Crown interests and public and private interests, because the lands belong to private people in some instances where these claims are in existence. There might be something instructive there in terms of having to create some specific body which has a role that does not place itself in a conflict of interest.

One such idea that has been put is of having something called a section 35 attorney general whose specific role would be to act as an independent institution and whose purpose would be to ensure the Aboriginal interest is properly regarded and considered. There are some examples in the United States, because there is a similar trust relationship between the tribes and the federal government. They have actually created a separate office as a trustee whose purpose it is to safeguard tribal interests, knowing that the federal government would be in a conflict if it tried to do the same thing. There might be some precedents as a result of last week's announcement and previous discussions about separating out another body to look after these issues.

Senator Joyal: You have suggested the section 35 test to legislation. You apply the test and ask if the legislation is an infringement on the equality clause, benefit of the law and benefit under the law? That must be done by someone who will have a distinctive role to play and who can then go to court and defend the decision they took. That is where they are in a conflict. They have the responsibility to implement the rights and also to defend their decision once they have taken it. They are caught in a difficult position.

Consider the territory we have to walk through to return the Aboriginal people to their status in 1763. The Royal Proclamation recognized and the Supreme Court confirmed in the *Haida* case that the Aboriginal peoples in Canada were not conquered and that their occupation of the land predated the European occupation. That is what the Supreme Court said recently. That means that someone has the responsibility of ensuring that they are reinstated. However, we are caught in a situation whereby the judge is the judge and the party at the same time.

If we are to apply section 35 test to any statutory initiative that any federal parliament will have to take a decision on, we need a more objective judgment and a more convincing report that all the initiatives for consulting the Aboriginal people and resolving conflicting views have been done before the tabling of the statute. We lived through that with the animal cruelty bill. My colleagues around this table were part of that process for three or four years. I would not say we fought with the Department of Justice, but we

d'intérêts lorsqu'elle traite des droits des Premières nations, en raison de la relation de fiduciaire qu'elle entretient avec les Autochtones. Et, bien sûr, en tant que procureur de la Couronne, le ministère de la Justice se retrouve dans la même position.

Pour éviter que le gouvernement ne se trouve en situation de conflit d'intérêts, il a annoncé la semaine dernière la création, par voie législative, d'un organisme indépendant qui aura pour rôle d'harmoniser les intérêts des Premières nations et de la Couronne. Il ne s'agit pas uniquement des intérêts des Premières nations, mais aussi de ceux du gouvernement fédéral et des secteurs public et privé, puisqu'il y a des terres qui appartiennent à des particuliers et qui font actuellement l'objet de revendications. Il sera sans doute instructif de créer un organisme précis dont le mandat ne le place pas en situation de conflit d'intérêts.

On a proposé notamment de nommer un procureur général indépendant pour veiller au respect de l'article 35 et voir à ce que les intérêts des Autochtones soient pris en compte. C'est ce qu'on a fait aux États-Unis, compte tenu de la relation fiduciaire semblable qui existe entre les tribus et le gouvernement fédéral. On a d'ailleurs créé une entité distincte qui, en tant que fiduciaire, défend les intérêts des tribus, étant donné que le gouvernement fédéral serait en conflit d'intérêts s'il en faisait autant. L'annonce de la semaine dernière à propos de la création d'un organisme chargé de régler les revendications, de même que les discussions antérieures, pourraient créer certains précédents.

Le sénateur Joyal : Vous avez proposé d'appliquer aux lois le critère prévu à l'article 35. Quand vous appliquez le critère, vous devez vous demander si la mesure législative constitue une violation de la disposition visant l'égalité ou un avantage en vertu de la loi. Cela doit être fait par quelqu'un qui aura un rôle distinctif à jouer et qui peut ensuite se présenter devant les tribunaux pour défendre sa position. C'est là où le gouvernement se trouve en conflit d'intérêts. Il doit non seulement faire respecter les droits, mais aussi défendre la décision qu'il aura prise. Il se met donc dans une situation difficile.

Imaginez tout le chemin qu'il y a à parcourir pour rétablir le statut que les Autochtones avaient en 1763. À l'instar de la Proclamation royale, la Cour suprême a reconnu récemment, dans l'arrêt *Haida*, que les peuples autochtones au Canada n'avaient pas été conquis et qu'ils occupaient le territoire bien avant l'arrivée des Européens. Cela signifie que quelqu'un doit s'assurer que les Autochtones recouvrent leur statut. Toutefois, nous nous retrouvons dans une situation où le juge agit à titre de juge et de partie en même temps.

Si nous devons appliquer le critère prévu à l'article 35 à toute mesure législative fédérale, nous avons besoin d'un jugement plus objectif et d'un rapport plus convaincant qui prouvent que le gouvernement a pris tous les moyens pour consulter les Autochtones et régler les différends avant le dépôt du projet de loi. Nous avons vécu cette situation avec le projet de loi sur la cruauté envers les animaux. Mes collègues ont pris part à ce processus pendant trois ou quatre ans. Je n'irai pas jusqu'à dire

asked officials there, "What did you do with the Aboriginal people? Did you consult them? Did you try to reconcile their views?" We did not get the guidelines from the department. The process is defective.

It seems to me if we are to solve this issue, we have to answer the question should we put section 25 as is in any bill, but we have to establish at the same time a mechanism to reconcile those two conflicting views.

Senator Nolin: Not only a "may" but a "shall;" it is a process that is a must.

Senator Joyal: There is something defective in the system. Senator Watt and Mr. Aldridge were there when we added sections 25 and 35.

Mr. Aldridge: On the subject of non-derogation and specifically tying it to Senator Joyal's remarks, we would say that the starting point for reconciliation is clarity. For example, in the process Senator Joyal just described, a piece of legislation, cruelty to animals for instance, is proposed, a consultation takes place, an Aboriginal group then presents itself to the minister and says that they are conceptually opposed to this bill because it infringes on their rights. The minister has three possible responses. The minister might say, yes, it does, but I think it is justified because of certain other overwhelming needs. There can be a debate about it. The minister might say, as justice officials described to you, we do not know if it infringes your rights; it might, and if it does, we want to be able to try to justify it later. That would be eliminated if we had someone examining each bill as they do with the Charter, but that is essentially, what the Department of Justice can say; it might infringe your rights. My friend calls that the drive-by infringement. If it does, we want to be able to justify that. The third choice is the minister could say no, it is not our intention to infringe your rights. In that case, put it into an effective non-derogation clause. That is the drafting technique to achieve that.

In one and two, yes, we intend to infringe but it is justified. We do not know if we are infringing but if we are it could be justified, then you do not put in a non-derogation clause. However, you have an open, frank and honest debate about the desirability of that infringement and then Parliament can decide. In number three, you use a non-derogation clause. What you do not do, I say with respect, is do a make-believe non-derogation clause that has no effect whatsoever and put that into the number one or the number two situation to give political comfort at the front end when there will be the inevitable conflict when it gets down the road to the actual on-the-ground implementation. The debate moves from Parliament into the courts, which as Mr. Jones said ends up costing Aboriginal groups a great deal of money and

que nous en avons décousu avec le ministère de la Justice, mais nous l'avons sérieusement questionné. Nous lui avons demandé ce qu'il a fait en ce qui a trait aux Autochtones, s'il les a consultés et s'il a essayé de concilier leurs points de vue. Nous n'avons pas reçu ses lignes directrices. Le processus est déficient.

Si nous voulons régler le problème, il me semble que nous devons décider s'il y a lieu d'ajouter ou non l'article 25 tel quel à tous les projets de loi, et nous devons aussi mettre en place un mécanisme visant à concilier les deux opinions divergentes.

Le sénateur Nolin : Comme il s'agit d'un processus essentiel, ce n'est pas quelque chose que l'on « peut » faire, mais plutôt que l'on « doit » faire.

Le sénateur Joyal : Le système est défaillant. Le sénateur Watt et M. Aldridge étaient présents lorsque nous avons intégré les articles 25 et 35.

M. Aldridge : Pour revenir sur les propos du sénateur Joyal par rapport à la disposition de non-dérégation, pour parvenir à un règlement, nous sommes d'avis qu'il faut, avant toute chose, être clairs. Par exemple, dans le processus que vient tout juste de décrire le sénateur Joyal, on dépose un projet de loi — disons celui sur la cruauté envers les animaux —, on tient des consultations, puis un groupe d'Autochtones se présentent devant le ministre pour exprimer leur désaccord face à cette mesure législative qui porte atteinte à leurs droits. Le ministre a trois choix. Tout d'abord, il peut leur répondre qu'en effet, le projet de loi enfreint leurs droits, mais que cette violation est justifiée par d'autres besoins encore plus criants. Un débat peut alors avoir lieu. Ensuite, comme les représentants du ministère de la Justice l'ont indiqué, le ministre pourrait dire qu'il ignore si le projet de loi viole leurs droits, mais que si c'est le cas, il faut être en mesure de le justifier. Cette option serait écartée si on faisait examiner chaque projet de loi comme on le fait quand il est question de droits garantis par la Charte. Au fond, le ministre pourrait répondre que oui, il y a une possibilité que ce projet de loi constitue une violation de leurs droits. C'est ce que mon ami appelle une violation non prouvée. Si en effet on viole leurs droits, il faut être capable de le justifier. Enfin, le ministre pourrait tout simplement dire que non, il n'est pas dans son intention de porter atteinte à leurs droits. Dans ce cas, il faut se doter d'une disposition de non-dérégation. C'est une technique de rédaction utilisée à cet effet.

Dans les deux premiers cas, oui, on enfreint sciemment leurs droits, mais c'est justifié. À ce moment-là, il n'est pas nécessaire d'avoir une disposition de non-dérégation. Toutefois, on peut avoir une discussion ouverte et franche au sujet du bien-fondé de cette violation et laisser le Parlement décider. Dans le dernier cas, vous utilisez une disposition de non-dérégation. Toutefois, ce que vous ne devez pas faire, et je le dis avec tout le respect que je vous dois, c'est adopter une disposition illusoire de non-dérégation, qui n'a absolument aucun effet, et vous en prévaloir dans les deux premières situations pour rassurer les politiciens au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi, qui provoquera inévitablement un conflit. L'affaire sera ensuite portée devant les tribunaux, et comme M. Jones l'a dit, cela finira par coûter très

leads to acrimony and division instead of the reconciliation that we all should be striving for, and of which Senator Joyal spoke so eloquently.

Senator Joyal: To help reach a useful conclusion and recommendation, could you look into how that could be defined? How would you define it based on our considerations? How would you define it based on what we want to achieve in the Constitution, so that we have a reasonable, responsible mechanism? How would you define it so that we would not have to rely of Parliament being vigilant enough?

I know Parliament. I have been in it now for 20 years and it is sufficient to say that if a senator or an M.P., who happens to be more sensitive to those issues, is not there for X, Y, Z reasons, the bill passes without questions. The system cannot work that way. The system has to have a system. It is up to us to manage it and to exercise the oversight, but to exercise the oversight there has to be a mechanism in the system; otherwise, we are just spinning on a bill. There are so many circumstances that can influence the result that I am not satisfied that Parliament is doing its job. Parliament has an oversight role, but there has to be enough in the structure to give us the capacity to monitor the results.

Would you think along those lines and see how you can help us? Would you return to the committee and give us your findings? It would be helpful for all the members of the committee. We want to conclude this issue; it is time for us to move forward.

Mr. Jones: This is a start. I am not proposing to be definitive in terms of responding to your question. What is at issue here is the fact that after 1982 nothing really changed in terms of government structure, institutions and organizations. Life carried on as if nothing happened on April 17, 1982. The Department of Indian Affairs continued to exist and continues to exist to this day for the purposes of administering the Indian Act rather than dealing with section 35 rights. The Department of Justice continues to serve the interests of the Crown primarily, which is its job, which is fine, and no one disagrees with that.

What First Nations have done is reflected in an accord that was signed in May 2005. This accord establishes that something significant happened in 1982 and something that the government has failed to come to terms with in terms of its operations, organization and structure.

Case law is developing and there is an emphasis around reconciliation and an emphasis on maintaining the honour of the Crown. The parties negotiated an accord that talks about achieving reconciliation, which is desirable, and such reconciliation can be achieved through parties observing fundamental and important principles, and there are 11 of them. They include upholding the honour of the Crown; constitutionalism and the rule of law being very important; human rights and the observance of human rights; Canadian federalism; pluralism and First Nations diversity; mutuality and so on.

cher aux Autochtones, suscitera de la hargne et mènera à la division plutôt qu'à la réconciliation que nous devrions tous prôner et dont le sénateur Joyal parle avec tant d'éloquence.

Le sénateur Joyal : Pourriez-vous nous aider à définir le mécanisme afin que nous puissions parvenir à une conclusion et formuler des recommandations pertinentes? Comment le définiriez-vous, à la lumière de nos considérations et de ce que nous voulons accomplir relativement à la Constitution? Que faire pour avoir un bon mécanisme responsable? Comment le définiriez-vous, afin que nous n'ayons plus besoin de compter sur la vigilance du Parlement?

Je connais le Parlement. J'y siège depuis 20 ans, et c'est suffisant pour savoir que lorsqu'un sénateur ou un député qui se préoccupe de certaines questions est absent pour quelque raison que ce soit, le projet de loi est adopté sans problème. Le système ne peut fonctionner ainsi. Il doit avoir un mécanisme. C'est à nous de le gérer et d'en assurer la surveillance. Sans un mécanisme, nous nous retrouverons avec rien d'autre que le projet de loi. Il y a tellement de circonstances qui peuvent influencer le résultat que je ne suis pas convaincu que le Parlement fait son travail. Le Parlement assume un rôle de surveillance, mais la structure doit nous fournir les outils nécessaires pour nous permettre d'évaluer les résultats.

Pourriez-vous réfléchir à cela puis voir comment vous pourriez nous aider? Seriez-vous prêt à comparaître de nouveau devant nous pour nous faire part de vos conclusions? Ce serait très utile pour tous les membres du comité. Nous voulons clore ce dossier; il est grand temps pour nous d'aller de l'avant.

M. Jones : C'est un début. Je ne vais pas vous donner une réponse définitive. Le problème, c'est qu'après 1982, on n'a pratiquement rien changé à la structure, aux institutions ni aux organisations gouvernementales. La vie a continué comme si rien ne s'était passé le 17 avril 1982. Le ministère des Affaires indiennes a continué d'exister et existe toujours pour appliquer la Loi sur les Indiens plutôt que pour faire respecter les droits conférés par l'article 35. Le ministère de la Justice continue de servir avant tout les intérêts de la Couronne. On ne le lui reproche pas puisque c'est son travail.

Un accord conclu en mai 2005 témoigne de ce que les Premières nations ont accompli. Cet accord confirme que quelque chose d'important est survenu en 1982 et que le gouvernement a failli à la tâche concernant ses activités, son organisation et sa structure.

La jurisprudence se développe, et on accorde une grande importance à la réconciliation tout comme au principe de l'honneur de la Couronne. Les parties ont négocié un accord visant la réconciliation, qui est évidemment souhaitable. Pour y arriver, les parties doivent respecter 11 principes fondamentaux, notamment le principe de l'honneur de la Couronne; le constitutionalisme et la primauté du droit étant très importants; le respect des droits de la personne; le fédéralisme canadien; le pluralisme et la diversité des Premières nations; la mutualité et ainsi de suite.

All of these principles were intended to serve the purpose of aiding the parties, the federal Crown and First Nations, to undertake policy renewal, because the policies really have not served the purposes that they were intended to. Policies around the inherent rights, around comprehensive claims, around specific claims, around First Nation governance would need to be revisited and reoriented to be in accordance with section 35. Beyond that there needed to be structural and institutional changes, which would tend to be able to address or at least want to address these conflict-of-interest situations, and would also be intended to be more forward looking in terms of the relationship between First Nations peoples and the Crown. Instead of trying to live in this section 91.24 world, where the government wants to operate on the premise that section 91.24 gives them the legislative power to make laws for Indians, and to do so without involving First Nations people in the development of that law, the parties were to work together to do the policy renewal and the institutional and structural changes. This has been examined many times going back to the early 1980s, through the Penner committee, which was a joint committee. Then, of course, there was the Royal Commission on Aboriginal Peoples, which did an extensive amount of work. I remember the Senate, under the chairmanship of Senator Watt, did some work on examining structural and institutional change. A body of work exists informs on what needs to be done. The parties just need to get on with actually doing it, rather than trying to maintain the status quo, which is, unfortunately, the current reality.

The Chairman: In terms of language for a non-derogation, which is referred to in Option 6, are you, Mr. Merritt and Mr. Jones, in favour of the language? It is as follows:

For greater certainty, nothing in this act should be construed so as to abrogate or derogate from any existing aboriginal or treaty rights of the aboriginal peoples of Canada under section 35 of the Constitution Act, 1982.

Do you think that is the best language of all other attempts and options?

Mr. Merritt: That is a very good formulation and is the standard from 1982-96. Senator Sibbeston made a suggestion to incorporate that into the Interpretation Act.

The Chairman: Do you think that one of the recommendations this committee might look at is making an amendment to the Interpretation Act, as they have done in Manitoba and Saskatchewan. First, what about this language?

Mr. Merritt: It is good language, for a particular statute. Senator Sibbeston's proposal offers a long-term solution everywhere. From our point of view, it is preferable. The option that you read is better than the variations that have cropped up since 1996.

Mr. Jones: I agree with the wording in Option 6 in relation to specific legislation but the preference would be to do something in the federal Interpretation Act to be comprehensive.

The Chairman: Mr. Aldridge, of course, that is your view as well.

Mr. Aldridge: We are unanimous.

Ces principes étaient censés aider la Couronne fédérale et les Premières nations à renouveler les politiques parce qu'elles n'avaient pas du tout servi les fins auxquelles elles étaient destinées. Les politiques entourant les droits inhérents, les revendications globales, les revendications particulières et la gouvernance des Premières nations devaient être revues et réorientées pour être conformes à l'article 35. De plus, on devait apporter des changements structurels et institutionnels qui permettraient d'éviter ces situations de conflit d'intérêts, ou du moins, qui démontreraient une volonté de le faire, et d'améliorer les relations entre les Premières nations et la Couronne. Au lieu que le gouvernement ne jure que par l'article 91.24, qui lui confère le pouvoir législatif d'adopter des dispositions visant les Indiens, et ce, sans la participation des Premières nations à leur élaboration, les parties devaient travailler ensemble pour renouveler les politiques et apporter des changements institutionnels et structurels. Cette question a été examinée à maintes reprises, depuis le début des années 1980, par le comité Penner, un comité mixte. Ensuite, il y a eu bien sûr la Commission royale sur les Autochtones, qui a accompli une grande partie du travail. Je me rappelle qu'un comité du Sénat, sous la présidence du sénateur Watt, a aussi mené une étude sur les changements structurels et institutionnels. Nous pouvons nous en inspirer pour savoir quoi faire à présent. Les parties doivent passer à l'action plutôt que d'essayer de maintenir le statu quo, comme c'est malheureusement le cas actuellement.

Le président : MM. Merritt et Jones, êtes-vous en faveur du libellé de la disposition de non-dérogation, dont il est question à l'option 6? Il se lit comme suit :

Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte aux droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada visés à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Croyez-vous que de tous les libellés proposés, celui-ci est le meilleur?

M. Merritt : C'est un très bon libellé, et c'est celui qui a été utilisé de 1982 à 1996. Le sénateur Sibbeston a proposé de l'incorporer dans la Loi d'interprétation.

Le président : Selon vous, le comité doit-il recommander que l'on apporte une modification à la Loi d'interprétation, comme l'ont fait le Manitoba et la Saskatchewan? Premièrement, que pensez-vous de ce libellé?

M. Merritt : C'est le genre de libellé qui convient à une loi particulière. Le sénateur Sibbeston propose une solution à long terme applicable à toutes les lois. C'est celle que nous privilégions. L'option que vous avez citée est meilleure que celles qui ont été présentées depuis 1996.

M. Jones : Je juge le libellé de l'option 6 satisfaisant pour une loi particulière. Toutefois, le mieux serait d'inclure une disposition générale dans la Loi d'interprétation fédérale.

Le président : Monsieur Aldridge, c'est aussi, bien sûr, votre opinion.

M. Aldridge : Oui, nous sommes unanimes.

The Chairman: Are there other senators who would like to pose questions to the witnesses?

Senator Watt: I am not entirely sure but I can understand a matter based on a friendship agreement or a treaty that is supposed to be honoured between the First Nations and the Crown. This is where, I believe, Mr. Jones is coming from. There is a provision in the Constitution recognizing that in sections 25 and 35.

On the other side of the issue and totally unrelated to that particular issue, the Inuit have a problem with a government policy of non-assertion of a right. This is a different kettle of fish that we need to address. In the body of the agreement, the new rights are contemplated the surrendered rights are not considered. This is a problem with the new agreement that I spoke to in the Senate today. It applies to Newfoundland and Labrador and to Nunavut. That is another angle that we will have to look at in this non-derogation clause and whether these suggested options could apply here. I am not entirely sure whether that concept could apply automatically.

I was talking to my good friend, David General, over the weekend when we were wrestling with this after one of the meetings we had with Quebec City and Montreal. It began to bother me when I talked to him and he said that for this reason, they are afraid to enter into comprehensive land claims concepts. He is trying to find a way to enter and take care of the unfinished business through specific land claims. At the same time, he is very worried about whether that will accommodate his needs. He is looking for a way to implement the treaty that he thought the Six Nations had with Britain. Again, I go back to this non-derogation clause and I am not sure whether the same principle and formula could easily take care of it. I would like the opinions of the witnesses on that subject.

Mr. Jones: Thank you, Senator Watt. We make reference to that at page 9 of our submission because it goes to the issue of non-recognition. The United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, March 2007, in its Concluding Observations, stated:

22. While acknowledging that the “cede, release and surrender” approach to Aboriginal land titles has been abandoned by the State party . . .

— in this case, Canada

. . . in favour of “modification” and “non-assertion” approaches, the Committee remains concerned about the lack of perceptible difference in results of these new approaches in comparison to the previous approach.

The UN committee did not see where the non-assertion approach advanced the rights and interests of Aboriginal people. It does not because, as our submission states, it is all about avoidance. Rather than accommodating and facilitating the enjoyment of human rights to which everyone else is entitled,

Le président : Y a-t-il d'autres sénateurs qui aimeraient poser des questions aux témoins?

Le sénateur Watt : Je ne suis pas tout à fait certain, mais je crois qu'il est question d'un accord d'amitié ou d'un traité qui doit être respecté entre les Premières nations et l'État. C'est à cela que M. Jones fait allusion. Les articles 25 et 35 de la Constitution en font mention.

Dans un tout autre ordre d'idées, la politique du gouvernement concernant la non-affirmation des droits inquiète les Inuits. C'est une question sur laquelle nous devons nous pencher. Le texte de l'accord tient compte des nouveaux droits, mais pas des droits cédés. C'est un problème que soulève le nouvel accord visant Terre-Neuve-et-Labrador et le Nunavut, et j'en ai parlé aujourd'hui au Sénat. C'est un autre aspect que nous aurons à examiner dans le dossier de la disposition de non-dérogation. Nous devons déterminer si les options proposées peuvent s'appliquer dans ce cas-ci. Je n'en suis pas tout à fait convaincu.

J'ai discuté de cette question avec mon bon ami, David General, la fin de semaine dernière, après l'une de nos rencontres avec des gens de Québec et de Montréal. J'ai commencé à m'inquiéter quand il m'a dit que c'était pour cette raison qu'ils hésitaient à négocier des ententes de revendications territoriales globales. Il essaie de trouver un moyen de régler les revendications en suspens par la voie d'ententes particulières. En même temps, il se demande si cette approche est la bonne. Il cherche à mettre en œuvre le traité conclu entre les Six Nations et la Grande-Bretagne. Encore une fois, je reviens à cette disposition de non-dérogation. Je ne suis pas certain si on peut utiliser le même principe et la même formule pour résoudre facilement le problème. Je demande l'avis des témoins à ce sujet.

M. Jones : Merci, sénateur Watt. Nous en parlons à la page 9 de notre mémoire, car cela touche la question de non-reconnaissance. Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale a déclaré, en mars 2007, dans ses observations finales :

22. Tout en reconnaissant que le principe de « renonciation » aux titres territoriaux autochtones a été abandonné par l'État...

— en l'espèce, le Canada

... en faveur de modèles de « droits modifiés » et de « non-affirmation », le Comité demeure inquiet de l'absence de différence perceptible entre les résultats donnés par les nouveaux modèles, d'une part, et l'ancienne formule d'autre part.

Le Comité des Nations Unies ne voyait pas comment le modèle de non-affirmation pouvait faire avancer les droits et les intérêts des Autochtones. Il ne le fait pas car, comme nous l'indiquons dans notre mémoire, on évite la question. Au lieu de permettre aux peuples autochtones du Canada de jouir pleinement des

Aboriginal peoples in Canada are dealt with in such a way as to avoid dealing with those rights. Again, it goes to the issue of dealing with it upstream, I believe, or downstream — one or the other.

It needs to be dealt with head-on rather than avoiding it. Rather than non-derogation, let us just deal with it.

Senator Nolin: It could be dealt with before the courts.

The Chairman: That is expensive.

Mr. Merritt: The honour of the Crown, to which Senator Joyal referred earlier, is relevant to both parts of your comment, Senator Watt. First, Inuit organizations take the view that the honour of Crown is a concept relevant to Parliament as well as to the executive branch. Certainly, the Crown is part of Parliament so there is nothing unusual about that point. If Parliament is adopting laws without informing and satisfying itself that there are no unintended infringements of Aboriginal rights, then ask yourself whether it is a motive consistent with the honour of the Crown. To unintentionally or casually infringe upon someone's rights is not honourable behaviour, in my view. That is true of individuals as well as the state in conducting itself vis-à-vis Aboriginal peoples.

Second, I agree with the implication, Senator Watt, that to overshoot the kind of qualification of rights necessary to introduce greater certainty or to allow economic development to proceed in areas traditionally used and occupied by Aboriginal peoples is not entirely consistent with the notion of honourable behaviour either. To extract more from people than is reasonably expected in order to allow both parties to proceed with greater confidence in the future is not honourable behaviour. That is particularly so when the courts have remind us that this concept flows from the basis of an imbalance of power. Honourable behaviour has to be assessed accordingly.

The Chairman: Honourable senators, if there are no further questions to come forward now, this meeting will be adjourned until tomorrow when we will continue our study of the non-derogation rights of the Aboriginal peoples.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, June 21, 2007

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:51 a.m. to examine and report upon the implications of including, in legislation, non-derogation clauses relating to existing Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada under section 35 of the Constitution Act, 1982.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

droits fondamentaux auxquels tous les autres Canadiens ont droit, on évite de s'occuper de ces droits. Or, il faut le faire en amont ou en aval — l'un ou l'autre.

Nous devons attaquer ce problème de front et non pas l'esquiver. Au lieu d'utiliser une disposition de non-dérogação, réglons simplement le problème.

Le sénateur Nolin : Les tribunaux pourraient s'en charger.

Le président : Cela coûterait très cher.

M. Merritt : Le principe de l'honneur de la Couronne, auquel le sénateur Joyal a fait référence tout à l'heure, s'applique à ce que vous avez dit, sénateur Watt. Premièrement, les organisations inuites soutiennent que l'honneur de la Couronne est un concept qui relève du Parlement et de l'exécutif. La Couronne, elle, fait partie du Parlement. Or, si le gouvernement adopte des lois sans nous en informer et sans s'assurer qu'elles ne portent pas atteinte aux droits des Autochtones, il y a lieu de se demander si cette démarche est conforme au principe de l'honneur de la Couronne. Porter atteinte, de façon involontaire ou accidentelle, aux droits d'une personne n'est pas un comportement honorable, à mon avis. Cela vaut et pour les particuliers et pour l'État, dans la façon dont il se conduit vis-à-vis des peuples autochtones.

Deuxièmement, je trouve moi aussi, sénateur Watt, que d'éviter de définir les droits pour apporter plus de clarté ou que de permettre un développement économique dans des terres traditionnellement utilisées et occupées par les Autochtones ne correspond pas non plus tout à fait à la notion de comportement honorable. Essayer d'obtenir davantage des gens que ce qui est raisonnable dans le but de permettre aux deux parties d'envisager l'avenir avec plus de confiance n'est pas un comportement honorable. Les tribunaux nous ont d'ailleurs rappelé que ce concept découle d'un déséquilibre du pouvoir. Il faut évaluer les comportements honorables en conséquence.

Le président : Honorables sénateurs, s'il n'y a pas d'autres questions, je vais mettre fin à la séance. Demain, nous poursuivrons notre examen des droits de non-dérogação des peuples autochtones.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 21 juin 2007

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 51 pour examiner, pour en faire rapport, les conséquences de l'inclusion, dans les lois, de clauses non déroatoires concernant les droits ancestraux et issus de traités existants des peuples autochtones du Canada aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: Honourable senators, we are here today to continue our study of the implications of including, in federal legislation, non-derogation clauses relating to Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada. This is the third order of reference from the Senate on this matter but each time the press of other business has meant little progress has been made. We feel it will be different this time.

Section 35 of the Constitution Act, 1982 states:

The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

In addition, section 25 of the Charter states that its guarantees of certain rights and freedoms are not to be interpreted so as to abrogate or derogate from Aboriginal rights and freedoms that exist or may be acquired.

Even before 1982, provisions were being inserted in some federal statutes stating, in effect, that nothing in the act abrogated or derogated from Aboriginal title, rights or claims. Since 1982, non-derogation clauses have been inserted in various federal statutes that could affect Aboriginal peoples. Two distinct formulations have been predominated. There have been some questions before the committee that we have looked at in the last two days of hearings. What are the purpose and effect of such clauses? Are they necessary in view of the constitutional protections that are built in? Might the Interpretation Act be used instead?

Yesterday, the witnesses who appeared before us recommended that we look at the language in the Interpretation Act in the provinces of Manitoba and Saskatchewan. If such clauses are to be used, how should they best be framed in light of the section 35 guarantee? In what statutes should they be inserted?

In order to assist us in our further deliberations of these issues, honourable senators, we have before us Mr. Gordon Polson, Legal Research Officer for the Congress of Aboriginal Peoples. Mr. Polson would like to give us an overview and then we will open the floor for questions.

Mr. Polson, welcome to the committee. We look forward to hearing your views.

Gordon Polson, Legal Research Officer, Congress of Aboriginal Peoples: On behalf of the Congress of Aboriginal Peoples, CAP, I am pleased to appear before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs today to offer some perspectives from the Congress of Aboriginal Peoples on the implications of including in legislation the non-derogation clauses relating to section 35 of the Constitution Act, 1982.

Before I get into any detailed discussions on this issue, there are a few items I would like to mention in terms of the Congress of Aboriginal Peoples. The organization as such has been in

[Traduction]

Le président : Honorables sénateurs, nous sommes ici aujourd'hui pour poursuivre notre étude des conséquences de l'inclusion, dans les lois, de clauses non dérogoires concernant les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada. C'est le troisième ordre de renvoi du Sénat à ce sujet, mais nous avons fait peu de progrès en raison de l'urgence d'autres travaux. Nous pensons que la situation sera un peu différente cette fois-ci.

L'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 dit :

Les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones du Canada sont, par les présentes, confirmés.

En outre, l'article 25 de la Charte garantit que certains droits et libertés ne portent pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — existants ou ayant été acquis par les peuples autochtones du Canada.

Même avant 1982, des dispositions avaient été incorporées dans certaines lois fédérales indiquant que rien dans la loi ne porte atteinte aux titres, droits ou revendications des Autochtones. Depuis 1982, des clauses non dérogoires qui ont été incorporées dans diverses lois fédérales peuvent porter atteinte aux droits des peuples autochtones. Deux formulations distinctes ont été utilisées principalement. Le comité a examiné au cours des deux derniers jours d'audience quelques questions qui ont été soulevées. Quel est l'objectif et l'effet de telles clauses? Sont-elles nécessaires compte tenu des protections constitutionnelles incluses? Est-ce que la Loi d'interprétation sur l'interprétation des lois pourrait être utilisée?

Hier, les témoins qui ont comparu devant le comité nous ont recommandé d'examiner la terminologie de la Loi d'interprétation dans les provinces du Manitoba et de la Saskatchewan. Si de telles clauses doivent être utilisées, comment les formuler le mieux possible à la lumière de la garantie de l'article 35? Dans quelles lois devraient-elles être incorporées?

Pour nous aider dans nos discussions ultérieures à ce sujet, nous avons devant nous, honorables sénateurs, M. Gordon Polson, agent de recherches en affaires juridiques, Congrès des Peuples Autochtones. M. Polson aimerait nous donner une vue d'ensemble, nous passerons ensuite aux questions.

M. Polson, bienvenue au comité. Nous avons hâte d'entendre votre point de vue.

Gordon Polson, agent de recherches en affaires juridiques, Congrès des Peuples Autochtones : Au nom du Congrès des Peuples Autochtones, je suis heureux de comparaître aujourd'hui devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour présenter les points de vue du Congrès des Peuples Autochtones sur les conséquences de l'inclusion, dans les lois, de clauses non dérogoires aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Avant d'entrer dans les détails, je voudrais vous donner quelques renseignements sur le Congrès des Peuples Autochtones. L'organisation existe depuis 1971 et M. Patrick Brazeau, un

existence since 1971 and the National Chief of the Congress of Aboriginal Peoples is Patrick Brazeau, who is Anishinabe from Kitigan Zibi. Unfortunately, he could not be here today as he had other commitments. He is out of the city for the next few days, but he sends his regards to the committee members.

Along the same lines, CAP is a national organization. It is an umbrella organization that represents both the collective interests of the provincial and territorial affiliate organizations, as well as the individual interests of off-reserve Aboriginals living in urban, rural and remote areas throughout Canada.

As a precursor to the presentation, in terms of expenditures from the government, for every \$8 that the government funds for Aboriginals living on-reserve, only \$1 is spent on Aboriginals living off-reserve; yet over 50 per cent of Aboriginal people are living off-reserve. As you can imagine, this inadequate ratio of funding has placed the constituents of CAP in a significant disadvantaged position. I am here today to address that issue and to help ensure that our constituents are not placed at a further disadvantage with respect to the future implementation of federal legislation that may have impact on their personal, Aboriginal and treaty rights. That is why CAP accepted the invitation to speak here today.

Relative to the issue under study by the members of this esteemed committee, I believe that there are three considerations that the Congress of Aboriginal Peoples wishes to address. I will list them at this point, but I will get into some further discussions as we go along.

First, there is the possibility that there is no need to include a non-derogation clause in federal legislation because section 35 of the Constitution offers enough protection as it stands. Second, there is the potential for incorporating a provision in the Interpretation Act that speaks to non-derogation clauses relating to the Aboriginal and treaty rights of Aboriginal peoples. Third, there is the inclusion of a non-derogation clause into each piece of federal legislation that will affect Aboriginal peoples.

CAP's position with respect to including non-derogation clauses in federal legislation is that it appears it is more of a policy issue than a legal one. Policy is what informs all drafting and implementation of legislation and the actual interpretation of legislation thereafter. The issue at hand is whether there is a need to include a non-derogation clause in federal legislation.

Before I speak to the various options, I wish to point out why this issue stands before us. I will look at the issue of Aboriginal law in comparison to constitutional law, and other forms of Euro-Canadian law, if you want to frame it that way.

From our perspective, it is important to understand the term "Aboriginal law" as it stands now and how we look at it. As it stands now, Aboriginal law generally refers to the evolving body of law that Euro-Canadian society uses to legally address issues

Anishinabe de la réserve de Kitigan Zibi, en est le chef national. Malheureusement, il ne pouvait pas être ici aujourd'hui en raison d'autres engagements. Il est en déplacement pour quelques jours, mais il transmet ses salutations aux membres du comité.

Le Congrès des Peuples autochtones est une organisation nationale. C'est un organisme-cadre qui représente à la fois les intérêts collectifs des organisations membres provinciales et territoriales et les intérêts individuels des Autochtones vivant à l'extérieur des réserves, dans des zones urbaines et rurales et dans des régions isolées partout au Canada.

Je commence l'exposé en signalant que pour tout montant de 8 \$ versé par le gouvernement aux Autochtones vivant dans les réserves, seulement 1 \$ est versé à ceux qui vivent à l'extérieur des réserves alors que plus de 50 p. 100 des Autochtones vivent à l'extérieur des réserves. Comme vous pouvez l'imaginer, ce taux de financement inapproprié met les commettants du Congrès des Peuples Autochtones en position très désavantageuse. Je suis ici aujourd'hui pour soulever cette question et pour aider à assurer que la position de nos commettants ne soit pas encore plus désavantageuse dans le cadre de la future mise en œuvre de la loi fédérale pouvant avoir un effet sur leurs droits individuels, ancestraux et issus de traités. C'est la raison pour laquelle le Congrès des Peuples Autochtones a accepté l'invitation de parler ici aujourd'hui.

Relativement à la question étudiée par les membres de cet estimé comité, le Congrès des Peuples Autochtones souhaite prendre en compte trois considérations. Je vais commencer par les énumérer, mais j'en parlerai plus en détail tout à l'heure.

Premièrement, il est possible que l'inclusion d'une clause non dérogatoire dans la loi fédérale ne soit pas nécessaire parce que l'article 35 de la Constitution offre suffisamment de protection. Deuxièmement, il est possible d'incorporer une disposition dans la Loi d'interprétation illustrant les clauses non dérogatoires concernant les droits ancestraux et issus des traités des peuples autochtones. Troisièmement, il y a l'inclusion d'une clause non dérogatoire dans chaque loi fédérale qui touchera les peuples autochtones.

Pour le Congrès des Peuples Autochtones, l'inclusion de clauses non dérogatoires dans la loi fédérale semble être plus une question politique qu'une question juridique. La politique est l'information relative à toute la rédaction et à toute la mise en œuvre de la loi et son interprétation après-coup. La question est de déterminer si l'inclusion d'une clause non dérogatoire dans la loi fédérale est nécessaire.

Avant de parler des différentes options, j'aimerais souligner la raison pour laquelle nous sommes confrontés à cette question. Je comparerais le droit autochtone à la loi constitutionnelle et à d'autres formes du droit euro-canadien, si vous voulez l'appeler ainsi.

Nous pensons qu'il est important de comprendre ce que « droit autochtone » signifie aujourd'hui et la façon dont nous le percevons. De manière générale, le droit autochtone est un droit qui évolue et qui est utilisé par la société euro-canadienne pour

surrounding the rights of Aboriginal and non-Aboriginal peoples. It is not actually the law of Aboriginal peoples, because Aboriginal peoples have their own legal practices and justice systems. They have been in use since time in memorial. To a great extent, that is where much of the debate surrounds this particular issue, because we have different perspectives and ways of looking at matters.

The whole idea of legal relations between Aboriginal and non-Aboriginal peoples began at the point of contact and, over time, they have evolved. We must look at these legal relations that are informed by a rich socio-cultural and economic history, which is a very integral part of Aboriginal law today.

Unfortunately, this socio-cultural and economic history has not always been treated with the respect it deserves from the Government of Canada. The government's treatment of Aboriginal peoples over the last five centuries has been dismal. Aboriginal peoples have had to fight long and hard to have their legal rights recognized in colonial, Euro-Canadian law.

Despite this difficulty, on a positive note, our struggle came to a climax in 1982, and it resulted in the protection of our Aboriginal treaty rights in the form of section 35 of the Constitution Act, 1982. Looking at this particular section, and to detail it and extrapolate further what section 35 really means, we have to go back to the Supreme Court of Canada, SCC, *Sparrow* case. When they looked at the underlying purpose of section 35, it is a form of balancing rights and reconciliation between Aboriginal and non-Aboriginal peoples.

Despite this reconciliation, once again, the interpretation by the Canadian government and Canadian courts of section 35 remains a contentious issue. Because of such interpretations, the true perspectives and epistemologies of many Aboriginal people have not been reflected in the purpose of section 35 of the Constitution. There appears to be a gap between the theory and practice: reconciliation and what the decision from the *Sparrow* case really entails.

There are other cases such as *Haida* case as well. As I mentioned, the persistence of Aboriginal people has resulted in the federal government beginning to address the gap that I am describing — that there are two different perspectives. An example of that is section 718.2(e) of the Criminal Code. The *Gladue* case is an example of how the legal system has rejected a form of hegemonic justice while acknowledging the fact that there is equity and equality and a need for a restorative justice system. Even though the Supreme Court of Canada has stated that the rights are not absolute in the *Sparrow* case, they went further and said that they were comparable to some of the other Charter rights. Any government infringement of those particular rights is subject to a strict minimal impairment test — which was part of the *Sparrow* decision.

aborder, d'un point de vue juridique, des questions liées aux droits des peuples autochtones et non autochtones. En fait, ce n'est pas le droit des peuples autochtones, car les peuples autochtones ont leurs propres pratiques et systèmes juridiques utilisés depuis la nuit des temps. C'est à beaucoup d'égards là que se situe une grande partie du débat entourant cette question particulière à cause de nos différents points de vue et différentes façons d'envisager les choses.

Le concept global des rapports juridiques entre les peuples autochtones et les peuples non autochtones a commencé quand ces peuples sont entrés en contact; ces rapports ont évolué avec le temps. Nous devons étudier ces rapports juridiques qui témoignent d'une riche histoire socioculturelle et économique faisant partie intégrante du droit autochtone actuel.

Malheureusement, le gouvernement du Canada n'a pas toujours accordé à cette histoire socioculturelle et économique le respect qu'elle mérite. Le traitement des peuples autochtones ces cinq derniers siècles par le gouvernement a été affligeant. Les peuples autochtones ont dû lutter avec acharnement pour faire reconnaître leurs droits juridiques dans la loi euro-canadienne coloniale.

En dépit de cette difficulté, sur une note positive, notre lutte a connu son apogée en 1982 et a abouti à la protection de nos droits ancestraux et issus des traités sous la forme de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Pour étudier de manière plus approfondie cet article et en chercher le véritable sens, mentionnons l'affaire *Sparrow* de la Cour suprême du Canada où il a été déterminé que l'objectif fondamental de l'article 35 est une forme d'équilibre des droits et de la réconciliation entre les peuples autochtones et non autochtones.

Malgré cette réconciliation, encore une fois, l'interprétation par le gouvernement canadien et les tribunaux canadiens de l'article 35 reste litigieuse. En raison de ces interprétations, les véritables points de vue et épistémologies d'un grand nombre d'Autochtones ne sont pas représentés dans l'objectif de l'article 35 de la Constitution. Il semble y avoir un écart entre la théorie et la pratique : la réconciliation et ce que la décision de l'affaire *Sparrow* entraîne vraiment.

Il y a aussi d'autres affaires comme l'affaire *Haida*, par exemple. Comme je l'ai dit, la ténacité des peuples autochtones a poussé le gouvernement fédéral à commencer à combler cet écart — il y a deux points de vue différents. Le paragraphe 718.2 e) du Code criminel en est un exemple. L'affaire *Gladue* illustre la façon dont le système juridique a refusé une forme de justice hégémonique tout en reconnaissant le fait qu'il y a une équité et une égalité et la nécessité d'avoir un système juridique réparateur. Bien que la Cour suprême du Canada ait déclaré que les droits ne sont pas absolus dans l'affaire *Sparrow*, elle est allée plus loin et a annoncé qu'ils étaient comparables à certains autres droits de la Charte. Toute violation par le gouvernement de ces droits particuliers est assujettie à un critère rigoureux de l'atteinte minimale — contenu dans la décision rendue dans l'affaire *Sparrow*.

The whole idea coming out of the *Sparrow* case was that the infringement had to be both minimal and justifiable. This is problematic because the Canadian Charter of Rights and Freedoms is meant to address the needs of individuals, whereas section 35 of the Canadian Constitution looks at the collective rights of Aboriginal peoples. If we look at it in that context, we go back to the issue of socio-cultural differences and world views that cause a clash between Aboriginal and non-Aboriginal peoples.

Just to continue in terms of infringement, if that infringement is found to be minimal and justifiable, such as for reasons of conservation, the government is under a duty to compensate the Aboriginal peoples for the loss of the ability to exercise their rights under the section 35 of the Constitution. Again, this is coming from the *Sparrow* case.

I am listing a few of the differences here between Charter rights and an Aboriginal and treaty right. In the Charter, for example, they are all enumerated rights, whereas section 35 of the Canadian Constitution does not protect specific rights or treaty rights, because they are not defined or enumerated in the way that they are in the Charter.

The Aboriginal treaty rights are not enumerated. This has led to much ambiguity in relation to the interpretation of section 35 of the Canadian Constitution. Again, the interpretation is not reflective of the world view of Aboriginal peoples. This, in itself, has given rise to the whole notion of whether or not we include the issue of non-derogation clauses in federal legislation.

The fact is, if there was absolute protection then there would be less ambiguity. If Aboriginal peoples were on the same wavelength and had the same world view, then there would not be any need for any non-derogation clauses.

That is not the case. However, at this point I will leave that and just go into the idea of the three options or considerations that I mentioned I would be getting into.

As I mentioned, there are three options. First, the idea is not to include a non-derogation clause in federal legislation since Aboriginal rights are legally protected by section 35 of the Constitution. Second, would be to incorporate a provision in the Interpretation Act that speaks to non-derogation clauses relating to Aboriginal peoples. This could happen by inserting a standard, blanket non-derogation clause in the Interpretation Act, or we could insert a provision in the Interpretation Act that all non-derogation clauses in federal legislation are declaratory in nature. The third item is that the non-derogation clause could be incorporated into federal legislation as a blanket non-derogation clause or non-derogation clauses that are specific to each piece of federal legislation that would be brought forward.

CAP's position is that a blanket non-derogation clause should be included in each piece of federal legislation, which duplicates section 25 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, because relying on the Constitution of Canada, as I mentioned, is a whole process of litigation. The latter presents an issue in terms of access to justice for Aboriginal peoples. We all know of the

Ce que l'on a retiré de l'affaire *Sparrow*, c'était que la violation devait être à la fois minimale et justifiable. Cela pose un problème parce que la Charte canadienne des droits et libertés vise les besoins des individus, alors que l'article 35 de la Constitution canadienne vise les droits collectifs des peuples autochtones. Dans ce contexte, nous revenons au problème des différences socioculturelles et des différentes visions du monde qui provoquent un conflit entre les peuples autochtones et non autochtones.

Pour continuer sur le sujet de la violation, si la violation est jugée minimale et justifiable, pour des raisons de conservation, le gouvernement a le devoir d'indemniser les peuples autochtones du fait qu'ils ont perdu la capacité de se prévaloir de leurs droits en vertu de l'article 35 de la Constitution. C'est encore un résultat de l'affaire *Sparrow*.

Je vais énumérer quelques différences entre la Charte des droits et les droits ancestraux ou issus des traités des peuples autochtones. Dans la Charte, les droits sont tous énumérés, alors que l'article 35 de la Constitution ne protège pas des droits particuliers ou des droits issus de traités, car ils ne sont ni définis ni énumérés comme c'est le cas dans la Charte.

Les droits issus des traités des peuples autochtones ne sont pas énumérés. Cela a créé beaucoup d'ambiguïté au niveau de l'interprétation de l'article 35 de la Constitution canadienne. Encore une fois, l'interprétation ne correspond pas à la vision du monde qu'ont les peuples autochtones. Et c'est à cause de cela que l'on se demande s'il faut inclure ou non des clauses non dérogoires dans la loi fédérale.

Le fait est que si la protection était absolue, il y aurait moins d'ambiguïté. Si les peuples autochtones étaient sur la même longueur d'onde et s'ils avaient la même vision du monde, les clauses non dérogoires seraient alors tout à fait inutiles.

Ce n'est pas le cas. Cependant, je vais m'arrêter là à ce sujet et je vais vous parler des trois options ou des trois considérations.

Comme je l'ai dit, il y a trois options. Premièrement, ne pas inclure de clause non dérogoire dans la loi puisque l'article 35 de la Constitution protège légalement les droits des Autochtones. Deuxièmement, incorporer des dispositions dans la Loi d'interprétation mentionnant des clauses non dérogoires concernant les peuples autochtones. Cela est possible en incluant une clause non dérogoire normale et générale dans la Loi d'interprétation ou bien nous pourrions insérer une disposition dans la Loi d'interprétation prévoyant que toutes les clauses non dérogoires incluses dans la loi fédérale sont de nature interprétative. Troisièmement, la clause non dérogoire pourrait être incorporée dans la loi fédérale en tant que clause non dérogoire ou clauses non dérogoires générales et particulières à chaque loi fédérale qui serait présentée.

Le Congrès des Peuples Autochtones estime qu'une clause non dérogoire générale devrait être incluse dans chaque loi fédérale, une clause qui reprend l'article 25 de la Charte canadienne des droits et libertés, car s'en remettre à la Constitution du Canada, comme je l'ai mentionné, implique un recours aux tribunaux. Et cela pose un problème au niveau de l'accès à la justice pour les

extraordinary costs of legal fees in addition to the hardships experienced for litigants in terms of the mental, emotional and spiritual experiences they go through in falling within the legal system.

There is a fear too that non-derogation clauses in federal legislation may be interpreted as providing additional protection in terms of the constitutional rights of Aboriginal peoples. The idea here is it will impact negatively on the Canadian government's legal right to justify the limit on Aboriginal or treaty rights. For example, I mentioned earlier, the notion of conservation. There is really no substance to this point because the Constitution is the supreme law of Canada and, as I understand it, it overrides all other pieces of legislation.

The idea is like that in a lower court case in Ontario where they looked at section 25 of the Charter. It says that it confers no new rights but rather shields the treaty on other rights of Aboriginal peoples from interference of other Charter provisions. So in the case of incorporating non-derogation clauses in federal legislation, the intent would be the same, that no additional rights would be conferred by such non-derogation clauses.

Unlike Charter rights, sections 35 of the Constitution does not protect specific Aboriginal or treaty rights. It is very ambiguous in terms of the nature of section 35 and leads to additional uncertainty in the drafting of federal legislation and interpretation thereafter, in addition to, as I mentioned, the socio-cultural differences between Aboriginal and non-Aboriginal people's perspectives on the issue.

A recent public opinion survey conducted by Indian and Northern Affairs Canada reports that one per cent of Canadians view Aboriginal issues as a top priority. One of the reasons we wanted to include the non-derogation clause in the federal legislation is to remind Canadians of the importance of Aboriginal and treaty rights in Canada and the need to comply with the Constitution Act, 1982. Not only does the general public have a lack of awareness, but also this can extend to the judiciary with regard to judicial notice. The judiciary does not take into account the Aboriginal perspective.

In terms of section 2 of the Interpretation Act, a standard, blanket non-derogation clause could be inserted in the Interpretation Act, which would eliminate the need to include a non-derogation clause in each piece of federal legislation. Again, this may not be enough. We need continual reiteration in order to make Aboriginal issues a priority in the minds of Canadians and the judiciary.

The Chairman: You went a little too quickly and I did not get that. Could you repeat what you said about the Interpretation Act? What is your point of view?

Mr. Polson: In relation to the treaty and Aboriginal rights of Aboriginal people, the insertion of the provision in the Interpretation Act could be accomplished by inserting a blanket

peuples autochtones. Nous savons tous combien les frais d'avocat sont élevés; sans oublier les difficultés qu'éprouvent les plaideurs au plan mental, affectif et spirituel durant la procédure judiciaire.

Il y a aussi la crainte que l'inclusion de clauses non déroatoires dans la loi fédérale puisse être interprétée comme l'ajout d'autres droits constitutionnels aux peuples autochtones. L'idée étant que cela aura un effet négatif sur le droit découlant de la loi qu'a le gouvernement canadien pour justifier la limite des droits ancestraux ou issus de traités. Par exemple, j'ai fait référence plus tôt à la notion de conservation. Cela n'a vraiment aucun fondement car la Constitution est la loi suprême du Canada et, si je comprends bien, elle a préséance sur toutes les autres lois.

Cela rappelle une affaire d'un tribunal inférieur en Ontario où l'article 25 de la Charte a été examiné. Il est dit que l'article ne confère pas de nouveaux droits, mais qu'il protège plutôt le traité sur d'autres droits des peuples autochtones de l'ingérence d'autres dispositions de la Charte. Par conséquent, l'intention serait la même dans le cas de l'inclusion de clauses non déroatoires dans la loi fédérale, c'est-à-dire que ces clauses ne confèreraient aucun droit supplémentaire.

Contrairement aux droits énoncés dans la Charte, l'article 35 de la Constitution ne protège pas des droits ancestraux ou issus de traités particuliers. Il y a beaucoup d'ambiguïté sur la nature de l'article 35 et plus d'incertitude dans la rédaction de la loi fédérale et de l'interprétation qu'on en fait par la suite, et il faut ajouter cela, comme je l'ai mentionné, aux différences socioculturelles des points de vue des peuples autochtones et de ceux des peuples non autochtones sur la question.

Un récent sondage d'opinion fait par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien indique que les questions liées aux Autochtones sont placées au premier plan par un pour cent des Canadiens. L'une des raisons pour lesquelles nous voulons inclure la clause non déroatoire dans la loi fédérale est pour rappeler aux Canadiens l'importance des droits ancestraux et issus de traités au Canada et la nécessité de se conformer à la Loi constitutionnelle de 1982. Non seulement le grand public n'est pas suffisamment sensibilisé, mais aussi le pouvoir judiciaire en ce qui concerne la connaissance d'office. La magistrature ne tient pas compte du point de vue des Autochtones.

Pour ce qui est de l'article 2 de la Loi d'interprétation, une clause non déroatoire normale et générale pourrait être insérée dans la Loi d'interprétation, ce qui éliminerait la nécessité d'inclure une clause non déroatoire dans chaque loi fédérale. Encore une fois, cela peut s'avérer insuffisant. Nous devons le répéter continuellement afin que les questions autochtones deviennent une priorité pour les citoyens canadiens et pour le judiciaire.

Le président : Vous avez parlé un peu trop rapidement et je n'ai pas compris. Pouvez-vous répéter ce que vous venez de dire concernant la Loi d'interprétation? Quel est votre point de vue?

M. Polson : En ce qui concerne les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones, l'inclusion d'une disposition dans la Loi d'interprétation pourrait se faire en insérant une clause non

or standard non-derogation clause in the Interpretation Act, which would eliminate the need to include a non-derogation clause in each piece of federal legislation.

The Chairman: That is your position?

Mr. Polson: No. That is just the second position of three considerations that I have. The third position I will get to.

I will now address the position that CAP is supportive of, and that is incorporating a non-derogation clause into each piece of federal legislation. There is an argument for a need for a standard non-derogation clause, because such clauses tend to cause uncertainty as to their purpose and effect. As I had mentioned earlier, this could be accomplished by inserting non-derogation clauses specific to each piece of federal legislation. As we all know, the ad hoc approach is simply not sustainable.

A blanket statement or a standard non-derogation clause still might not be sufficient to protect the rights of Aboriginal peoples since it does not speak to a specific piece of legislation. I believe that special consideration is essential. That is basically where CAP stands on the issue. They want to incorporate non-derogation clauses into each piece of federal legislation.

Non-derogation clauses in federal legislation help to prevent Aboriginal peoples from being adversely affected by federal law. The non-derogation clause as proposed by the Congress of Aboriginal Peoples will offer protection in the way of additional consultation and accommodation for the rights of Aboriginal people. The Government of Canada has a fiduciary duty toward Aboriginal peoples, which includes a duty to consult and to accommodate, regardless of an Aboriginal or treaty right having been established or not. The negotiation must be done in good faith and in line with the honour of the Crown. The courts are not the means to effectively achieve those goals.

I want to emphasize that it is not sufficient to rely on the Constitution Act as it stands. In my mind, these protections are not reflective of the protection that is needed in terms of Aboriginal and treaty rights. It is not proactive enough. Aboriginal people have not been involved in the process. This process would reconcile the socio-cultural differences in terms of respecting the rights of Aboriginal peoples.

The blanket, standard non-derogation clause being included in the piece of legislation is the position that CAP is presenting, and that it should be read as section 25 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. I hope this will assist the committee in drafting the report and that a meaningful and substantive consultation and accommodation protocol is developed to ensure that the impact of federal legislation on Aboriginal people is minimal.

dérégatoire générale ou normale dans cette loi, cela éliminerait la nécessité d'inclure une clause non dérogatoire dans chaque loi fédérale.

Le président : C'est votre position?

M. Polson : Non. C'est seulement la deuxième position des trois considérations que j'ai mentionnées. Je vais vous entretenir de la troisième position.

Je vais maintenant parler de la position qu'appuie le Congrès des Peuples Autochtones soit l'inclusion d'une clause non dérogatoire dans chaque loi fédérale. Certains disent qu'il faut une clause non dérogatoire normale, parce que de telles clauses ont tendance à susciter une incertitude relativement à leur objectif et leur effet. Comme je l'ai dit plus tôt, cela est possible en incluant des clauses non dérogatoires particulières à chaque loi fédérale. Comme nous le savons tous, l'approche ponctuelle n'est tout simplement pas viable.

Une déclaration globale ou une clause non dérogatoire normale pourrait encore s'avérer insuffisante pour protéger les droits des peuples autochtones puisqu'elle ne mentionne pas une loi précise. Je crois qu'il est important que cet élément particulier soit pris en considération. Voilà essentiellement la position du Congrès des Peuples Autochtones sur cette question. Le Congrès veut incorporer une clause non dérogatoire dans chaque loi fédérale.

Les clauses non dérogatoires dans la loi fédérale aideront à empêcher que les peuples autochtones soient défavorisés par la loi fédérale. La clause non dérogatoire telle que proposée par le Congrès des Peuples Autochtones offrira une protection au plan des consultations supplémentaires et d'accommodements pour les droits des peuples autochtones. Le gouvernement du Canada a une obligation de représentant à l'égard des peuples autochtones, ce qui inclut l'obligation de consulter et d'accommoder, que des droits ancestraux ou issus de traités aient été établis ou non. La négociation doit être faite de bonne foi et conformément à l'honneur de la Couronne. Les tribunaux ne sont pas les moyens d'atteindre efficacement ces objectifs.

Je tiens à souligner qu'il n'est pas suffisant de se fier à la Loi constitutionnelle sous sa forme actuelle. À mon avis, ces protections ne correspondent pas à la protection nécessaire pour les droits ancestraux et issus de traités. Elle n'est pas suffisamment proactive. Les peuples autochtones n'ont pas participé au processus. Ce processus réconciliera les différences socioculturelles en vue de respecter les droits des peuples autochtones.

Le Congrès des Peuples Autochtones est en faveur de l'inclusion de la clause non dérogatoire normale et générale dans la loi. La clause devrait être interprétée de la même façon que l'article 25 de la Charte canadienne des droits et libertés. J'espère que cela aidera le comité à rédiger le rapport et qu'un protocole de consultation sérieuse et importante et d'accommodement soit élaboré pour assurer que l'incidence de la loi fédérale sur les peuples autochtones sera minime.

In conclusion, 25 years after the repatriation of the Canadian Constitution, the gap still exists between theoretical equality and government practice with respect to the recognition and protection of Aboriginal rights. This is an issue we have to deal with on a daily basis. These concerns and aspirations are being dismissed on a daily basis, and we must continue to contend with exclusion and ignorance.

I appreciate the opportunity to make my presentation. I hope it will ease negotiations for dual terms of coexistence with mainstream Canadians. I am available for any questions. The documentation will be circulated to the members.

The Chairman: Some of the witnesses, who have appeared before this committee on this subject matter, have come from the Department of Justice. Have you had an opportunity to review any of the testimony or evidence that Department of Justice officials have given this committee with regard to the issue of non-derogation?

Mr. Polson: As a researcher, I did some review, but I did not do a complete, thorough analysis of every item.

The Chairman: Is there anything that jumps out at you in their testimony on which you want to comment?

Mr. Polson: From what I read, I believe their position is that there should not be any non-derogation clause whatsoever. I want to try to quell the fear; there are no additional rights added by the fact that non-derogation clauses are included, as per CAP's position.

The Chairman: Of the three points that you raised today, first, is there a need to have anything else done since we have section 35 of the Constitution? Your answer is, yes, that we should have something in the Interpretation Act and we should also have specific clauses in every piece of government legislation that deals with the Aboriginal treaty rights. Is that your position?

Mr. Polson: I wanted to give an overview of what I thought was out there and bring our concern forward as well. The first two items were strictly for information purposes and are not the position that CAP takes. CAP's position is to have a non-derogation clause in each piece of legislation that is similar, word for word, to section 25 of the Charter.

Senator Milne: Mr. Polson, thank you for putting this point of view to us today. It is very useful.

The idea of having a standard clause in each piece of federal legislation has not been presented to us before. The problem then is which standard clause to use. There are at least four clauses presently in legislation. Groups that have appeared before us previously seem to have agreed that the best wording is, "For greater certainty, nothing in this Act shall be construed so as to

En conclusion, 25 ans après le rapatriement de la Constitution canadienne, l'écart existe encore entre l'égalité théorique et la pratique gouvernementale en ce qui a trait à la reconnaissance de la protection des droits des peuples autochtones. C'est un problème que nous devons affronter quotidiennement. Ces préoccupations et ces aspirations sont écartées chaque jour et nous devons continuer à faire face à l'exclusion et à l'ignorance.

J'apprécie l'occasion qui m'a été donnée de faire une déclaration. J'espère qu'elle facilitera les négociations visant la coexistence avec la majorité des Canadiens. Je suis prêt à répondre à vos questions. La documentation sera distribuée aux membres du comité.

Le président : Parmi les témoins qui ont comparu devant le comité sur cette question, certains travaillent pour le ministère de la Justice. Avez-vous eu l'occasion de lire un des témoignages donnés par les fonctionnaires du ministère de la Justice devant le comité au sujet de la clause non dérogoire?

M. Polson : En tant qu'agent de recherche, j'ai fait un peu de lecture, mais je n'ai pas fait une analyse complète et approfondie de chaque témoignage.

Le président : Y a-t-il quelque chose qui a attiré particulièrement votre attention dans leurs témoignages et sur laquelle vous voulez donner votre avis?

M. Polson : D'après ce que j'ai lu, je crois qu'ils sont d'avis qu'il ne devrait pas y avoir du tout de clause non dérogoire. Je veux tenter d'apaiser les craintes; l'inclusion des clauses non dérogoires n'entraîne pas l'ajout de droits supplémentaires, c'est la position du Congrès des Peuples Autochtones.

Le président : Au sujet des trois points que vous avez soulevés aujourd'hui, premièrement, est-il nécessaire de faire quelque chose puisque nous avons l'article 35 de la Constitution? Vous avez répondu par l'affirmative, il faut inclure quelque chose dans la Loi d'interprétation et il faut aussi inclure des clauses particulières dans chaque loi du gouvernement traitant des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones. Est-ce bien votre position?

M. Polson : J'ai voulu donner un aperçu de ce qui se passe à mon avis et vous faire aussi part de nos préoccupations. J'ai mentionné les deux premiers points à titre d'information, ils ne représentent pas la position du Congrès des Peuples Autochtones. Le Congrès est en faveur de l'inclusion d'une clause non dérogoire dans chaque loi qui est similaire, mot à mot, à l'article 25 de la Charte.

Le sénateur Milne : Monsieur Polson, merci de nous avoir donné votre point de vue aujourd'hui. Il est très utile.

L'inclusion d'une clause normale dans chaque loi fédérale est une proposition qui ne nous avait pas été présentée auparavant. Le problème qui se pose alors est de savoir quelle clause normale doit être utilisée. Aujourd'hui, la loi comprend au moins quatre clauses. Des groupes qui ont comparu devant nous semblaient s'accorder à dire que le meilleur libellé est le suivant : « Il est

abrogate or derogate from any existing Aboriginal or treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada under section 35 of the Constitution Act, 1982.” They say that is the simplest and clearest wording.

Could Mr. Polson be given a copy of this paper?

I read the second option on the paper.

Mr. Polson: Regardless of the wording, my recommendation is that the clause to be included should reflect section 25 of the Charter. That clause was used until the *Sparrow* decision.

Senator Milne: This is another option entirely. Section 25 reads:

The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada including

- (a) any rights or freedoms that have been recognized by the Royal Proclamation of October 7, 1763; and
- (b) any rights or freedoms that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired.

Mr. Polson: That is precisely it.

Senator Milne: That is the precise wording that you would prefer. This is a further option to the ones that we have been looking at and that have been included so far in federal legislation.

Mr. Polson: I am not aware of the other clauses to which you are referring. During my review and research, I came across some of them, but I did not know which were on the table here.

Senator Milne: Actually, none of them are on the table. We are open to all suggestions and are glad to hear them.

Mr. Polson: This is the wording that was initially used in non-derogation clauses, and the recommendation of CAP is to go back to using that.

Senator Joyal: Welcome, Mr. Polson. I am happy to see that you are still involved in discussions pertaining to Aboriginal rights.

In your opening remarks, you raised a very important aspect of the question we are considering in this committee, that is, the status of Aboriginal law.

The question of Aboriginal law is a new concept in relation to the definition of the substance of that law. This issue cannot be defined once and for all. Its importance is illustrated as long as cases or problems are being raised. The answer to those problems must take into account the substance or definition of Aboriginal

entendu que la présente loi ne porte pas atteinte aux droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada visés à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. » Ils ont dit que c'était le libellé le plus simple et le plus clair.

Est-ce que M. Polson peut avoir une copie de ce mémoire?

Je lis la deuxième option dans le mémoire.

M. Polson : Quel que soit le libellé, ma recommandation est que la clause qui sera incluse devra correspondre à l'article 25 de la Charte. Cette clause a été utilisée jusqu'à la décision rendue dans l'affaire *Sparrow*.

Le sénateur Milne : Il s'agit d'une toute autre option. L'article 25 se lit comme suit :

Le fait que la présente Charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada, notamment :

- a) aux droits ou libertés reconnus par la proclamation royale du 7 octobre 1763;
- b) aux droits ou libertés existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

M. Polson : C'est exactement cela.

Le sénateur Milne : C'est le libellé précis que vous préféreriez. C'est une option différente de celles que nous avons examinées et qui ont été incluses dans la loi fédérale.

M. Polson : Je ne suis pas au courant des autres clauses auxquelles vous faites allusion. Pendant mon examen et mes recherches, j'en ai rencontré quelques-unes, mais j'ignore lesquelles ont été présentées ici.

Le sénateur Milne : Aucune n'a été présentée. Nous sommes ouverts à toutes les suggestions et nous nous faisons un plaisir de les entendre.

M. Polson : Il s'agit du libellé utilisé initialement dans des clauses non déroatoires. Le Congrès des Peuples Autochtones recommande qu'on les réutilise.

Le sénateur Joyal : Bienvenue, monsieur Polson. Je suis heureux de voir que vous continuez à participer aux discussions portant sur les droits des peuples autochtones.

Dans votre déclaration préliminaire, vous avez soulevé un aspect très important de la question que le comité considère, celui du statut du droit autochtone.

La question du droit autochtone est un nouveau concept relativement à la définition du contenu de cette loi. Cette question ne peut pas être définie une fois pour toute. Son importance est soulignée tant que des affaires ou des problèmes surviennent. La réponse à ce problème doit tenir compte du contenu ou de la

law and how much that Aboriginal law is still binding and of effect, not mainly on Aboriginal people, but on the law of European Canadians, which is mainly the French and the British laws.

It seems to me that the courts are more and more conscious of that. In the last few days, I read the decision of the Supreme Court of British Columbia in the case of *McIvor v. The Registrar, Indian and Northern Affairs Canada*. You may have heard about that decision. It pertains to the definition of "Indians" and the status of "Indian" in relation to the Indian Act.

In its opening remarks, the court addressed the concept of "Indian"; in other words, who should be considered an Indian.

The court stated the following:

The concept "Indian" is a creation of statute. Prior to the arrival of Europeans, the Aboriginal peoples who inhabited the region that would become Canada had their own forms of social organization with their own names by which to identify their social groups. Fundamental aspects of these forms of social organization included rules for the identification of members of the group, the transmission of membership status in the event of marriage and the transmission of membership status to descendants. These rules were diverse and often quite different from the forms of social organization of the colonists.

That is paragraph 8 of 351 paragraphs. It is a very long decision, and it is the most recent one. It was released on June 8.

It seems to me that there is now a greater awareness by the Canadian court of the importance of Aboriginal law. When this committee dealt with the harmonization of the French civil law with the British common law as it stands now in its development in Canada, it mentioned the importance of the Aboriginal law tradition. That was mentioned by the members of the committee, and we appended observations to our report on that bill. There is a much greater awareness now of the importance of Aboriginal law. In Canada, there are three different legal systems.

How can we take that into account when we are asked to include an across-the-board non-derogation clause for each and every statute that might affect the rights of Aboriginal people?

Mr. Polson: You said that there is a greater awareness of Aboriginal law as defined, and you are right. I adhered to that particular point when I mentioned that 718.2(e) has been an example of that situation. However, that was from 1999. You are talking about a more recent decision — as of last week — whereby this whole concept of definition of "Indian," for example, is a fabrication of legislation.

Regardless of what advances have been made, I still feel there is still a long way to go. That is why I said that we must make that awareness and go further, because, in reality and in all honesty,

définition du droit autochtone et jusqu'à quel point ce droit autochtone est encore exécutoire et a un effet, pas principalement sur les peuples autochtones, mais sur la loi des Canadiens d'origine européenne, c'est-à-dire principalement les lois françaises et britanniques.

Il me semble que les tribunaux en sont de plus en plus conscients. Il y a quelques jours, j'ai lu la décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor c. le Registraire, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*. Vous en avez peut-être entendu parler. Elle porte sur la définition du mot « Indiens » et du statut de « l'Indien » relativement à la Loi sur les Indiens.

Le tribunal a, dans sa déclaration préliminaire, soulevé le concept du mot « Indien »; autrement dit, qui doit être considéré comme étant un Indien.

Le tribunal a fait la déclaration suivante :

Le concept de « l'Indien » a été créé par la loi. Avant l'arrivée des Européens, les peuples autochtones qui habitaient la région, qui deviendrait le Canada, avaient leur propre organisation sociale avec leurs propres noms pour identifier leurs groupes sociaux. Les aspects fondamentaux de cette organisation sociale comprenaient des règles pour l'identification des membres du groupe, la transmission du statut de membre en cas de mariage et la transmission du statut de membre aux descendants. Ces règles étaient variées et souvent très différentes de celles qui formaient l'organisation sociale des pionniers.

C'est le huitième paragraphe de 351 paragraphes. C'est une très longue décision et c'est la plus récente. Elle a été publiée le 8 juin.

Il me semble qu'aujourd'hui les tribunaux canadiens ont une plus grande sensibilisation à l'égard de l'importance du droit autochtone. Quand le comité a étudié l'harmonisation du droit civil français et de la common law britannique sous leur forme actuelle suite à leur évolution au Canada, il a mentionné l'importance de la tradition du droit autochtone. C'est ce qu'ont mentionné les membres du comité et nous avons annexé des observations dans notre rapport sur le projet de loi. Aujourd'hui, la sensibilisation à l'égard de l'importance du droit autochtone est beaucoup plus grande. Le Canada a trois différents systèmes juridiques.

Comment pouvons-nous tenir compte de cela quand on nous demande d'inclure une clause non dérogoire dans toutes les lois qui pourraient toucher les droits des peuples autochtones?

M. Polson : Vous avez dit que la sensibilisation à l'égard du droit autochtone tel qu'il est défini est plus grande, et vous avez raison. Je l'ai mentionné en disant que le paragraphe 718.2(e) est un exemple de cette situation. Cependant, c'était en 1999. Vous parlez d'une décision plus récente — rendue la semaine dernière — prétendant que le concept de la définition du mot « Indien », par exemple, est une création de la loi.

Quels que soient les progrès accomplis, je continue à penser qu'il reste encore beaucoup de choses à faire. C'est la raison pour laquelle j'ai dit que nous devons susciter cette sensibilisation et

we are dealing with three levels of the justice system here. We are talking about civil, common and Aboriginal law. I believe there might have been an opportunity that went out the window in Charlottetown. I do not want to talk about water that is under the bridge and long gone. Although the water might have been contaminated and the smell still exists; nonetheless, I believe that there was an effort made. If we missed the boat, then we still have to get up, brush the dust off our clothing and move on and see where we can go with this.

Including a blanket clause in each piece of legislation is the reality. Section 35 of the Constitution is a special deal for Aboriginal peoples. We must take the consequences of those special deals for Aboriginal peoples. In the *Powley* case, for example, people did not know what would happen at that time. One has to take the blows that come with it. That is the fact of section 35 that I am talking about. One has to take the consequences of the action that was done in the past. It is important to include in each piece of legislation a responsibility or duty not only to consult and accommodate Aboriginal peoples in that context but also, in a broader perspective, to ensure that there is some cohesiveness and understanding between Aboriginal and non-Aboriginal perspectives, word views.

By making this effort and including each piece of legislation, we are taking a step forward in that direction.

Senator Joyal: The problem we have in one way is that when the Department of Justice prepares or drafts a statute, they have the responsibility to decide if the draft statute might affect the Aboriginal peoples' right — and I would add also, a "law."

If they do that by themselves while the Aboriginal law is still in a state of restatement or rebirth — because for all those years it was set aside — how will the Aboriginal peoples be involved in the process of that analysis? As you say, they will interpret Aboriginal rights in the context of the Aboriginal rights meaning under section 91.24. Those are the statutes that were adopted about 150 years ago. Here, the court referred to the act of 1850, the first act adopted by the province of united Canada legislature in defining the status of "Indian."

In the system, how will we ensure that the point of view of the Aboriginal people, as much as they are in a position to express their law, will be part of the evaluation done by the Department of Justice so that it will not be left to the Department of Justice alone? Then you will have to fight and say, "You did legislation late, but what you did not understand when drafting that legislation is that you affected our rights." What are your views on that?

Mr. Polson: I believe the point you made about the Department of Justice review as a piece of legislation in terms of how it will affect the Aboriginal and treaty rights of Aboriginal

aller plus loin, parce qu'en réalité et en toute honnêteté, nous faisons face à trois niveaux de système juridique ici : le droit civil, la common law et le droit autochtone. Je crois qu'une occasion a été ratée à Charlottetown. Je n'ai pas envie de parler de l'eau qui est passée sous le pont il y a longtemps. Même si l'eau a pu être contaminée et que l'odeur flotte encore : cependant, je pense qu'un effort a été fait. Nous avons raté une occasion, mais cela ne doit pas nous empêcher de prendre le taureau par les cornes et continuer à œuvrer pour voir ce que nous pourrions faire.

La réalité est d'inclure une clause générale dans chaque loi. L'article 35 de la Constitution est une entente spéciale pour les peuples autochtones. Nous devons accepter les conséquences de ces ententes spéciales pour les peuples autochtones. Dans l'affaire *Powley*, par exemple, les gens ignoraient à cette époque ce qui allait se passer. Ils doivent en subir les conséquences. C'est ce qui s'est passé avec l'article 35 dont je parle. Quelqu'un doit accepter les conséquences des mesures prises dans le passé. Il est important d'inclure dans chaque loi une responsabilité ou un devoir non seulement de consulter et d'accommoder les peuples autochtones dans ce contexte, mais aussi, dans une perspective plus large, de s'assurer qu'il existe une certaine cohésion et une certaine compréhension au niveau des points de vue et des visions du monde qui existent chez les peuples autochtones et chez les peuples non autochtones.

En faisant cet effort et en incluant une clause dans chaque loi, nous faisons un pas dans cette direction.

Le sénateur Joyal : Dans un sens, le problème est que lorsque le ministère de la Justice prépare ou rédige un statut, il est responsable de décider si le statut rédigé peut porter atteinte aux droits des peuples autochtones — et j'ajouterai aussi, une « loi. »

Si les fonctionnaires du ministère de la Justice font cela tout seuls alors que le droit autochtone est encore en voie de reformulation ou de renouveau — étant donné qu'il a été mis de côté pendant toutes ces années — comment les peuples autochtones participeront-ils au processus de cette analyse? Comme vous le dites, ils interpréteront les droits des peuples autochtones conformément au sens que leur donne l'article 91.24. Nous parlons de statuts adoptés il y a environ 150 ans. Ici, le tribunal a mentionné la Loi de 1850, la première loi adoptée par la province de la législature du Canada-uni pour définir le statut « d'Indien. »

Comment allons-nous nous assurer, au niveau du système, que le point de vue des peuples autochtones, dans la mesure où ils peuvent exprimer leur droit, fera partie de l'évaluation faite par le ministère de la Justice afin d'empêcher ce dernier de prendre seul des décisions? Ensuite, vous serez obligés de lutter et leur dire : « Vous avez fait une loi récemment, mais vous n'avez pas compris en la rédigeant qu'elle porte atteinte à nos droits. » Qu'en pensez-vous?

M. Polson : Je crois que le point que vous avez soulevé sur l'examen du ministère de la Justice d'une loi qui porterait atteinte aux droits ancestraux et issus des traités des peuples autochtones

peoples is discretionary. It is not like a Charter right, where it is mandatory or understandable. Legally, a review must be done.

In my understanding, the practice is that one goes through drafting legislation and at the end of the whole process and exercise, a non-derogation clause is put in there. However, a Charter right — and that is what I was trying to state in my presentation — is different. We are dealing with two different concepts here; we are dealing with individual rights and collective rights. That is creating much ambiguity and misunderstanding because we are not on the same wavelength.

If you want to make it discretionary that the Department of Justice reviews the effect of any piece of legislation on the rights of Aboriginal peoples and the treaty and Aboriginal peoples' rights, then I agree totally with that. It then goes to the whole notion of equality. The same practice is being done for Charter rights and collective rights.

As section 35 of the Constitution stands right now, it is pretty ambiguous. That is why there is difficulty. We have to start somewhere. If you include it there, then I believe we have a long way to go. We must embark on some process to ensure that we achieve that vision. I would be amiss if I had said that 25 or 40 years ago we would look at having a section 35. I recall when Aboriginal rights were not even recognized.

Over the course of the last few years, there have been some advancements made, but we are only partially there. By making these incremental steps that I am talking about, I believe we will slowly achieve what we hope will be fair treatment for the rights of Aboriginal peoples in terms of Aboriginal rights and treaty rights.

The Chairman: Professor Bradford Morse is a professor of the common law section at the University of Ottawa and co-director of graduate studies. Professor Morse has vast experience in Aboriginal affairs and approving relations between Aboriginal peoples and other Canadians. He has been involved with Aboriginal government matters such as land claims, environmental disputes and constitutional and treaty negotiations, among many other things. Honourable senators, he comes very well steeped in issues relating to non-derogation clauses.

Bradford Morse, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa: It is a pleasure to see you, as well as your colleagues. It is an honour to be invited to appear before you today to deal with this particular special examination by the standing committee on a topic that is important but tends to fly under the radar screen of parliamentarians. It arises only from time to time, but I believe it is an excellent example of the opportunity that the Senate provides to examine issues that are crosscutting. The House tends to focus so much on the particular bill of the day that is before them rather than on issues of this nature, which really can arise in so many contexts.

est discrétionnaire. Ce n'est pas pareil à un droit reconnu par la Charte où c'est obligatoire ou compréhensible. Juridiquement, il faut faire un examen.

Si je comprends bien, la pratique est de rédiger une loi et d'inclure une clause non dérogoire à la fin de tout le processus. Cependant, un droit garanti par la Charte — et c'est ce que j'ai essayé de dire dans mon exposé — est différent. Nous avons affaire à deux concepts différents : les droits individuels et les droits collectifs. Cela crée beaucoup d'ambiguïté et d'incompréhension car nous ne sommes pas sur la même longueur d'onde.

Si vous voulez rendre discrétionnaire le fait que le ministère de la Justice examine l'incidence d'une loi sur les droits ancestraux et issus des traités des peuples autochtones, alors je suis tout à fait d'accord. Cela revient à toute la notion d'égalité. La même pratique est utilisée pour les droits reconnus par la Charte et pour les droits collectifs.

Dans son libellé actuel, l'article 35 de la Constitution est très ambigu et c'est ce qui crée la difficulté. Nous devons commencer quelque part. Si vous l'incluez là, alors je crois que nous aurons beaucoup à faire. Nous devons entamer un processus pour être sûrs d'arriver à ce but. Je n'aurais jamais pensé, il y a 25 ou 40 ans, que nous envisagerions un article 35. Je me souviens de l'époque où les droits des Autochtones n'étaient même pas reconnus.

Au cours des quelques dernières années, des progrès ont été faits, mais seulement partiellement. En procédant étape par étape, je crois que nous arriverons à réaliser ce qui sera, nous l'espérons, un traitement juste des droits ancestraux et issus des traités des peuples autochtones.

Le président : M. Bradford Morse est professeur à la Section de common law de l'Université d'Ottawa et il est codirecteur des cycles supérieurs. Le professeur Morse a une grande expérience des affaires autochtones et du renforcement des relations entre les peuples autochtones et les autres Canadiens. Il a travaillé dans des dossiers gouvernementaux liés aux Autochtones telles que les revendications territoriales, les différends relatifs à l'environnement, les négociations portant sur la Constitution et les traités, entre autres. Honorables sénateurs, voici quelqu'un qui connaît très bien les questions portant sur les clauses non dérogoires.

Bradford Morse, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa : Je suis très content de vous voir, vous de même que vos collègues. C'est un honneur pour moi d'être invité à comparaître devant vous aujourd'hui afin de participer à cet examen spécial du comité permanent sur un sujet important qui a tendance à échapper à l'attention des parlementaires. Il n'est abordé que de temps en temps, mais je pense que c'est un excellent exemple de l'occasion qu'offre le Sénat d'examiner des enjeux transversaux. La Chambre a tendance à mettre l'accent sur le projet de loi à l'ordre du jour plutôt que sur de grandes questions de cette nature, qui peuvent se poser dans tellement de contextes.

Let me apologize for the absence of a written submission, but unfortunately I have been ill of late and have had other commitments. I was unable to get that in written form to submit to you.

Thank you as well, Mr. Chairman, for your particular introduction on my background. Aboriginal legal issues are a field in which I have been working now for about 33 years, in a wide variety of different contexts.

For the last 30 years or so, I have been a law professor at the University of Ottawa, but I have also advised many First Nations, Metis and other Aboriginal organizations, including the Native Council of Canada, the predecessor to the Congress of Aboriginal Peoples, which Mr. Polson so ably represents. It is a delight to see him here today.

I have also worked for Maori organizations in New Zealand and Aboriginal organizations in Australia. I have worked for a variety of different governments over the years, so I have had the benefit — or the disadvantage perhaps — of addressing many of these issues as an advocate on behalf of Aboriginal organizations, and as an advisor, from time to time, for governments, various royal commissions and other bodies.

I will come back to one of those because it is relevant to today's topic. That was my involvement as a research director for the Aboriginal justice inquiry in Manitoba from 1987 to 1990. One of its recommendations is germane for this discussion.

Let me hasten to add that I am not formally trained as a legislative drafter, although I understand there are particular concerns. I have taught many of them over the years, but I do not come as a professed expert on legislative drafting, but rather more on legislation process and the jurisprudence in the area.

It is important to note that the issue of the non-derogation clause in relation to the unique legal rights of First Nations, Metis and Inuit peoples in Canada did not arise with the Constitution Act, 1982. It did not arise even in the negotiations that took place over the several years prior to that. The earliest example I am aware of is in the context of the Northern Pipeline Act, which was passed in 1977. I see Senator Adams remembers this, and I am sure some other senators may, as well.

Ironically, as it turns out, it is included within that act as section 25 — not section 25 of the Charter, but there is perhaps a little irony in its connection.

Let me quote that for the benefit of the senators who may not have it in front of them. Section 25 has a heading entitled "Native Claims," with a marginal note saying "Native claims unaffected." Section 25 then goes on to state as follows:

Je tiens à m'excuser de ne pas vous avoir soumis de mémoire écrit, mais malheureusement, j'ai été malade dernièrement et j'avais d'autres engagements. Je n'ai pas eu le temps d'écrire un mémoire pour vous.

Je vous remercie également, monsieur le président, pour la présentation que vous avez faite de mon expérience. Je travaille dans le domaine des questions juridiques autochtones depuis presque 33 ans, et ce, dans bien des contextes différents.

Depuis une trentaine d'années, je suis professeur de droit à l'Université d'Ottawa, mais je conseille également beaucoup d'organismes métis, des Premières nations et autochtones en général. J'ai notamment été conseiller du Conseil national des Autochtones du Canada, le prédécesseur du Congrès des Peuples Autochtones, que M. Polson représente si bien. Je suis ravi de le voir ici aujourd'hui.

J'ai également travaillé pour des organismes maoris en Nouvelle Zélande et des organismes autochtones en Australie. J'ai travaillé pour divers gouvernements au fil du temps, donc j'ai eu l'avantage ou le désavantage, peut-être, d'étudier bon nombre de ces questions en tant qu'avocat d'organismes autochtones ou que conseiller, parfois, de gouvernements, de diverses commissions royales et d'autres entités.

J'aimerais vous parler de l'une de mes expériences qui me semble pertinente dans la discussion d'aujourd'hui. J'ai été directeur de recherche de l'Enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones au Manitoba de 1987 à 1990. Nous avons alors fait une recommandation très pertinente pour la discussion d'aujourd'hui.

Je dois m'empresser d'ajouter que je n'ai pas de formation de rédacteur législatif, bien que je comprenne les enjeux sous-jacents. J'en ai enseigné beaucoup au fil des années, mais je ne suis pas un expert reconnu de la rédaction législative. Je suis plutôt un spécialiste du processus législatif et de la jurisprudence à ce chapitre.

Il importe de souligner que les dispositions de non-dérogation relativement aux droits uniques des Premières nations, des Métis et des Inuits du Canada ne sont pas nées avec la Loi constitutionnelle de 1982. Elles ne sont même pas nées dans les négociations qui se sont déroulées dans les quelques années qui ont précédé. L'exemple le plus lointain que je connaisse est celui de la disposition contenue dans la Loi sur le pipe-line du Nord, qui a été adoptée en 1977. Je vois que le sénateur Adams s'en souvient, et je suis certain qu'il y en a d'autres qui s'en souviennent aussi.

Ironiquement, cette disposition se trouve dans cette loi à l'article 25, qui ne correspond pas à l'article 25 de la Charte, mais il y a un lien assez ironique à faire.

Je vais la citer pour les sénateurs qui ne l'ont pas sous les yeux. L'article 25 s'intitule « Droits des Autochtones », et son titre descriptif est « Revendications autochtones protégées ». Il se lit comme suit :

Notwithstanding this Act, any native claim, right, title or interest that the native people of Canada may have had prior to April 13, 1978 in and to the land on which the pipeline will be situated continues to exist until a settlement in respect of any such claim, right, title or interest is effected.

This is prior to the patriation discussions and to the Constitution Act, 1982, so this does not all begin in 1982. It speaks to the particular concerns in that context of the First Nations, Metis and Inuit peoples of the Mackenzie Valley in terms of the potential former Mackenzie Valley pipeline, which is now back with us some 30 years later.

They were expressing a particular concern, as they had before the inquiry chaired by the then Mr. Justice Thomas Berger, that the development of the pipeline might affect their rights — and clearly might affect the rights they wished to pursue through agreements with the Government of Canada. They were looking for a new relationship with Canada and they did not wish to have that disrupted or effectively undermined by legislation that was not, on its face, directly intended to achieve that.

There is concern about it. That concern obviously — and more generally in the context of the constitutional discussion that occurred on patriation — was very much present in submissions made particularly to a joint committee in which Senator Joyal, in a former life, was actively involved. This question was a serious concern from all of the national and regional First Nations, Inuit and Metis organizations appearing.

The government, then led by Prime Minister Trudeau, did hear this to some degree, and did come forth initially with a clause to include in the Charter, which was then section 24 and has now become section 25 with the proclamation of the Charter, to try to address the particular concern that Mr. Polson had mentioned — the tendency of the Charter to particularly emphasize individual rights and the particular concerns of indigenous peoples on this land of their collective rights. Their concern was that those collective rights might be infringed upon or diminished in some way by other substantive provisions of the Charter. The government did come forth with that response.

Initially, that was the only response. It was a protective one, intended as a shield, as a non-derogation clause but without the substantive provision, which was really to address the concerns moving forward, to recognize Aboriginal and treaty rights. That ultimately came in, disappeared, came back, was slightly amended and is now the section 35 of the Constitution that was passed in 1982.

Both sections 25 and 35 were subsequently amended through agreement of the first ministers conference in 1983, and with the proclamation of those amendments in 1984.

Much of the attention has naturally tended to focus on clarifying section 35 rights, as it is sometimes put, or confirming those rights with greater specificity to avoid conflict in the future, as the national Aboriginal organizations have submitted. While we have had first ministers conferences in the 1980s —

Nonobstant les autres dispositions de la présente loi, toute revendication, tout droit, titre ou intérêt que les peuples autochtones peuvent avoir eus, avant le 13 avril 1978, en ce qui concerne les biens-fonds sur lesquels passera le pipeline est maintenu jusqu'à ce que soit rendue une décision réglant la question de cette revendication, de ce droit, titre ou intérêt.

C'était avant les discussions sur le rapatriement de la Loi constitutionnelle de 1982, donc tout n'a pas commencé en 1982. Cette disposition vient des préoccupations qu'avaient les peuples des Premières nations, des Métis et des Inuits de la vallée du Mackenzie au sujet de l'ancien pipeline potentiel de la vallée du Mackenzie, une question qui revient à l'ordre du jour 30 ans plus tard.

Les Autochtones avaient alors exprimé leur crainte, comme ils l'avaient fait avant l'enquête présidée par le juge Thomas Berger, que l'installation du pipeline contrevienne à leurs droits, des droits qu'ils voulaient clairement protéger grâce à des ententes avec le gouvernement du Canada. Ils cherchaient à renouveler leur relation avec le Canada et ne voulaient pas qu'elle soit rompue ou compromise par une loi qui ne portait pas directement sur leurs droits.

Cela pose problème. Ce problème est évidemment ressorti dans les témoignages présentés en particulier au comité conjoint auquel le sénateur Joyal a participé activement dans sa carrière précédente. On l'a aussi soulevé de manière générale dans les discussions constitutionnelles sur le rapatriement. C'était une grande crainte pour tous les organismes nationaux et régionaux des Premières nations, des Inuits et des Métis qui ont comparu.

Le gouvernement, qui était alors dirigé par le premier ministre Trudeau, y a prêté l'oreille dans une certaine mesure et a proposé une disposition à inclure dans la Charte. Elle correspondait alors à l'article 24, mais est devenue l'article 25 avec la proclamation de la Charte, et visait à remédier au problème mentionné par M. Polson, soit à la tendance de la Charte à mettre particulièrement l'accent sur les droits individuels, au détriment des droits collectifs auxquels tiennent les Autochtones du Canada. Ils craignaient que d'autres dispositions de fond de la Charte contreviennent à leurs droits collectifs ou les diminuent. C'est la solution qu'a proposée le gouvernement.

Au début, c'était la seule. Elle se voulait une protection, un article de non-dérogation, mais sans disposition de fond qui réglerait vraiment la question à l'avenir, qui reconnaîtrait les droits ancestraux et issus de traités. Cette disposition est finalement arrivée, a disparu, est revenue, a été légèrement modifiée et correspond maintenant à l'article 35 de la Loi constitutionnelle adoptée en 1982.

Les articles 25 et 35 ont ensuite été modifiés tous les deux par l'entente signée lors de la Conférence des premiers ministres, en 1983, puis lorsque ces modifications ont été promulguées en 1984.

Naturellement, on s'est surtout efforcé de clarifier les droits protégés par l'article 35 ou de les confirmer de façon plus précise pour éviter tout conflit futur, comme les organismes autochtones nationaux le demandaient. Il y a eu des conférences des premiers ministres dans les années 1980 — M. Polson a mentionné les

Mr. Polson referred to the Charlottetown process in which the national organizations were all involved, as well as Meech Lake in the interregnum — we have not really been able to succeed in constitutional change in this regard. Therefore, Parliament continues, under its normal responsibility through both Houses, to enact legislation.

The question is when focussing on legislation — particularly legislation that is not directly addressing the concerns of First Nations, Inuit or Metis peoples, singly or collectively, could those laws be having a negative effect, even if that is an unintended or never-considered effect?

I have had a chance to hear, unfortunately, only part of Mr. Polson's presentation. John Merritt and Jim Aldridge appeared yesterday, and I had some advance idea of their presentations and some benefits in that regard.

In my research, I see at least 20 current, regular federal statutes, including the Northern Pipeline Act, that have some form of non-derogation clause specifically in reference to Aboriginal and treaty rights. That is obviously in addition to section 25 of the Charter itself.

The terms have varied slightly, but the purpose of Parliament, at least as I discern it, in advocating the inclusion of such clauses — and particularly by the Senate, in a number of contexts — has been this desire to ensure that the act as passed, when passed for an entirely different purpose, does not denigrate in any way from the Aboriginal and treaty rights that are recognized in the Constitution. That was true in the Northern Pipeline Act before the constitutional change in 1982, and it is still true now with those rights recognized in section 35 as part of the supreme law of the land.

That is really the driving objective of Parliament. Perhaps not from time to time of government or the Department of Justice in particular, but the purpose has been that the legislation not do something that parliamentarians had not intended it to do. If they had intended it to do so, they could have done so expressly; and then one would question whether or not that was constitutionally valid.

One of the by-products of this being done on 20 occasions is that we do have some different wording in different statutes. That always gives rise to lawyers asking questions. There is a Latin phrase, still very much part of the common law, which translates as the idea of if you express one thing, you are excluding something else. Well, if you express one thing in one act and a similar kind of thing, but differently, in another one, surely that must have some meaning. At least, it gives rise to the question of whether there was an intention to have a different meaning.

If parliamentarians were expressly on the record as saying that they considered the clause that they used in one act and have rejected it in favour of this other for clear reasons to give us a travaux préparatoire, then perhaps we might know the answer to that, but we generally do not. It raises the dilemma for lawyers and potentially for the courts to see if there is some legal significance from these variations.

pour parler de Charlottetown, auxquels les organismes nationaux ont tous participé, de même que ceux du lac Meech dans l'interregne —, mais nous n'avons pas vraiment réussi à modifier la constitution à cet égard. Par conséquent, le Parlement continue, conformément aux responsabilités normales de ses deux Chambres, de promulguer des lois.

Mais si nous nous concentrons sur une loi en particulier, surtout lorsqu'elle ne vise pas directement les préoccupations des Premières nations, des Inuits ou des Métis, individuellement ou collectivement, cette loi pourrait-elle avoir un effet négatif sur eux, même si cet effet est involontaire et qu'il n'avait jamais été envisagé?

Malheureusement, je n'ai eu la chance d'entendre qu'une partie de l'exposé de M. Polson. John Merritt et Jim Aldridge ont comparu hier, et j'avais une idée à l'avance de ce qu'ils allaient dire à ce sujet.

Dans mes recherches, j'ai relevé au moins 20 lois fédérales régulières actuelles, dont la Loi sur le pipeline du Nord, qui contiennent une quelconque disposition de non-dérogation portant directement sur les droits ancestraux et issus de traités. Bien sûr, elles s'ajoutent à l'article 25 de la Charte elle-même.

Les termes varient légèrement, mais l'intention du Parlement (et particulièrement du Sénat dans bien des contextes), à tout le moins d'après ce que je comprends, quand il revendique l'inclusion de telles dispositions, c'est de faire en sorte que la loi adoptée, si elle vise un objectif totalement différent, ne porte pas atteinte aux droits ancestraux et issus de traités reconnus par la Loi constitutionnelle. C'était vrai pour la Loi sur le pipeline du Nord avant la modification constitutionnelle de 1982, et c'est encore vrai pour l'article 35 de la loi suprême du pays, qui reconnaît ces droits.

C'est vraiment le grand objectif du Parlement. Ce n'est peut-être pas toujours l'intention du gouvernement ou du ministère de la Justice en particulier, mais l'objectif, c'est que la loi n'ait pas d'effet que les parlementaires ne souhaitent pas. S'ils voulaient qu'elle ait cet effet, ils auraient pu l'exprimer clairement, après quoi on pourrait se demander si c'est constitutionnellement valide.

Comme on a procédé ainsi une bonne vingtaine de fois, les libellés diffèrent d'une loi à l'autre. Cela porte toujours les avocats à s'interroger. Il y a une phrase en latin, qui fait partie de la common law, qui traduit bien l'idée que si l'on exprime une chose, on en exclut une autre. Eh bien si l'on exprime une chose dans une loi et qu'on exprime une chose semblable, mais différemment, dans une autre, cela a certainement une signification. À tout le moins, on peut se demander si l'intention était de lui donner une signification différente.

Si les parlementaires précisaient clairement qu'ils ont envisagé une disposition utilisée dans une autre loi, mais qu'ils l'ont rejetée en faveur d'une autre pour des raisons claires afin de nous donner des travaux préparatoires, nous connaîtrions peut-être la réponse à cette question, mais en règle générale, ce n'est pas le cas. Il revient aux avocats et peut-être aux tribunaux de trancher et de déterminer si ces variations ont une signification juridique.

That gives rise to two questions. One question is whether this different wording that varies from statute to statute is really meant by Parliament to have a different legal effect or different effect in the particular bill, or is it that the differences that in fact arise subsequently give rise to that different legal effect?

On the particular issue before this committee, we have virtually no judicial guidance whatsoever. It remains, therefore, as the kind of question that law professors love to give on examinations where there is no clear answer. Mr. Polson may want to respond to that about his experience at the University of Ottawa in that regard. It raises the potential for real challenge. It could arise in litigation in the future. While it may not have arisen to date, it can. It has clearly been an issue that the Department of Justice has raised from time to time in the past as causing it concern, and it desires to see more standard language throughout so at least this aspect does not arise.

There is also some concern about the way in which clauses are drafted. Is it the intent of Parliament to try to ensure that the act itself does not affect Aboriginal and treaty rights, for shorthand form, or is it the concern that the act would not be construed in the future as affecting those rights, even though the act may itself actually affect those rights?

There is a concern here about some of the assertions by the government or the Department of Justice from time to time that its preference for the non-construing language is really to ensure that in the future there is the possibility to raise the argument before the courts in accordance with the Supreme Court of Canada's guidance in the *Sparrow* case, that the act may violate those rights, and the question then is, can the violation be justified in accordance with the *Sparrow* test? That is as opposed to a non-derogation clause that says explicitly that this act does not affect those rights. It is not that how one might interpret it was not intended to, but it does not, that Parliament is speaking as clearly as it can in this regard.

I know time is of the essence. Let me try to leap to particular suggestions, one of which is in response to the comments and questions of Senator Joyal. One approach clearly is the approach that has been adopted first by the Province of Manitoba and then by the Province of Saskatchewan. I referenced my earlier involvement with the Aboriginal justice inquiry in Manitoba, as we like to believe that we influenced the legislative change in Manitoba. Both of these provinces have changed their general provincial Interpretation Act to try to give a clear message.

The Chairman: The witnesses yesterday told us they concurred on that.

Mr. Morse: Then you are aware of that, and I am sure also of your colleague Senator Sibbeston's recommendation in this regard in the past.

I would also support that. In particular, it helps avoid what can be a debate or question as to whether or not any particular bill might or might not affect the rights of First Nations, Inuit or

Du coup, deux questions se posent. D'abord, le Parlement, quand il adopte un libellé différent, veut-il vraiment lui donner un effet juridique différent où les différences qui s'observent ensuite ont-elles des effets juridiques différents?

Nous n'avons donc pratiquement aucun outil juridique pour nous guider à cet égard. C'est donc le type de question que les professeurs de droit adorent soumettre en examen, puisqu'il n'y a pas de réponse claire. M. Polson voudra peut-être nous parler de son expérience à l'Université d'Ottawa dans ce contexte. Ces dispositions pourraient vraiment être contestées. Elles pourraient faire l'objet de litiges à l'avenir. Il n'y en a pas encore eus, mais il pourrait y en avoir. Le ministère de la Justice nous rappelle de temps en temps que cela pose problème et qu'il voudrait qu'on adopte une formule plus standard partout pour qu'au moins, cette question ne se pose plus.

Il y a aussi la façon dont les dispositions sont écrites. Le Parlement a-t-il l'intention de s'assurer que la loi elle-même ne porte pas atteinte aux droits ancestraux et issus de traités, en gros, ou tient-il surtout à ce qu'on ne puisse pas interpréter à l'avenir qu'elle porte atteinte à ces droits, même si en soi, elle y porte atteinte?

Il y a lieu de s'interroger sur une chose que répètent les représentants du gouvernement ou du ministère de la Justice de temps en temps, soit qu'ils préfèrent les formules qui ne portent pas à interprétation pour qu'à l'avenir, on puisse se fonder sur l'arrêt *Sparrow* rendu par la Cour suprême du Canada pour faire valoir devant les tribunaux que telle loi peut violer ces droits, puis qu'on puisse se demander si cette violation est justifiée selon l'arrêt *Sparrow*. Ce n'est pas comme une disposition de non-dérogation qui précise explicitement que la loi ne porte pas atteinte à ces droits. Ce n'est pas que l'interprétation qu'on peut en faire n'était pas intentionnelle, mais elle ne l'était pas; le Parlement s'exprime aussi clairement que possible à cet égard.

Je sais que le temps est précieux. Je vais sauter tout de suite à quelques recommandations, dont l'une a été formulée en réponse aux observations et questions du sénateur Joyal. Il y aurait certainement la solution adoptée d'abord par la province du Manitoba, puis par la Saskatchewan. J'ai déjà fait mention de ma participation à l'Enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones au Manitoba, puisque nous aimons croire que nous avons influencé ce changement législatif au Manitoba. Ces deux provinces ont modifié leur Loi d'interprétation provinciale générale pour essayer de clarifier le message.

Le président : Les témoins d'hier nous ont dit qu'elles étaient d'accord à ce sujet.

M. Morse : Vous êtes donc au courant, comme je suis certain que vous êtes au courant de la recommandation que votre collègue, le sénateur Sibbeston, a déjà présentée à cet égard.

Je l'appuie moi aussi. En particulier, elle contribuerait à éviter un débat potentiel sur la question de savoir si un projet de loi porte atteinte ou non aux droits des Premières nations, des Inuits

Metis peoples. That clearly is something on which there can be some debate when the bill has an entirely different purpose in this regard.

The necessity to have that debate at present requires, therefore, members of Parliament and senators to be ever vigilant in asking that question as to whether or not any bill before them might do this. Of course, it is always possible that one might miss this question in relation to a particular bill; or, having raised the question, one might conclude that this bill clearly does not do it, then we subsequently discover, through judicial interpretation, that that view was incorrect, that the bill does do something that parliamentarians had not thought it would at the time.

Including it in the federal Interpretation Act as a blanket provision is a message to all courts and all lawyers, whether in government or outside, that all federal legislation should be interpreted with due respect to the importance of section 35 rights in the unique position of First Nations, Inuit and Metis peoples in Canada.

As an alternative — and this is something that Mr. Polson referred to toward the end of his comments — the Minister of Justice can be compelled under the Department of Justice Act, as he is at present in dealing with the Charter, that all bills to be introduced by the government must be considered prior to introduction for their compliance with the Charter. A similar provision can be included in the Department of Justice Act — and that could be as an alternative or in addition to the federal Interpretation Act — that compels the Minister of Justice to engage in a similar review on all bills, to ask the question whether or not this bill might intentionally or unwittingly impact upon those rights and, therefore, needs a non-derogation clause.

Whatever his conclusion would be, I would encourage that that provision of the Department of Justice Act compel the Minister of Justice to formally report to Parliament on his conclusions and the reasons therefore, so that that conclusion can be put in the public eye and all parliamentarians can be aware of that and question it as they feel is appropriate.

I am sorry to be so long-winded.

The Chairman: Your remarks are very much appreciated. There is much food for thought.

You mentioned the Northern Pipeline Act in 1977-78. As you know, there was an earlier act, the Indian Oil and Gas Act of 1974. In that act the language was:

Nothing in this Act shall be deemed to abrogate the rights of Indian people or preclude them from negotiating for oil and gas benefits in those areas in which land claims have not been settled.

You are also aware that there was a subsequent act, since repealed, called Bill C-48, the Canada Oil and Gas Act. The language in that is also, I would think, of interest to a law professor who is in these areas. It says in section 8:

et des Métis. C'est clairement un enjeu qui peut faire l'objet d'un débat, même si le projet de loi a un but totalement différent.

Pour ce débat nécessaire, les députés et les sénateurs doivent donc toujours être vigilants quand ils se demandent si un projet de loi porte atteinte à ces droits. Bien sûr, il est toujours possible d'oublier de se poser la question sur un projet de loi x ou qu'après s'être posé la question, on conclut que le projet de loi n'y porte clairement pas atteinte, puis qu'on découvre ensuite, par l'interprétation judiciaire, que c'était faux, que le projet de loi a un effet auquel les parlementaires n'avaient pas pensé.

Si l'on incluait une disposition de portée générale à cet égard dans la Loi d'interprétation fédérale, on enverrait le message à tous les tribunaux et à tous les avocats, au gouvernement comme ailleurs, que toutes les lois fédérales doivent être interprétées avec le plus grand respect pour l'importance des droits uniques des Premières nations, des Inuits et des Métis du Canada protégés par l'article 35.

Une autre solution — et M. Polson en a parlé à la fin de son témoignage — serait que le ministre de la Justice ait l'obligation, en vertu de la Loi sur le ministère de la Justice, d'effectuer pour tous les projets de loi une analyse fondée sur la Charte avant qu'il ne soit déposé, comme il y est déjà obligé pour d'autres dispositions de la Charte. On pourrait ajouter une telle disposition à la Loi sur le ministère de la Justice — à la place ou en plus de modifier la Loi d'interprétation fédérale — pour obliger le ministre de la Justice à effectuer le même type d'examen pour tous les projets de loi, à se demander si le projet de loi pourrait avoir des effets intentionnels ou non sur ces droits et par conséquent, s'il faut prévoir une disposition de non-dérogation.

Quelle que soit sa conclusion, je serais pour que cette disposition de la Loi sur le ministère de la Justice oblige le ministre de la Justice à faire officiellement rapport au Parlement de ses conclusions et de ses raisons, pour que ces conclusions soient publiques, que tous les parlementaires soient mis au courant et qu'ils puissent les contester s'ils le jugent nécessaire.

Je m'excuse d'avoir pris tant de temps.

Le président : Vos observations sont très appréciées. Elles alimentent beaucoup nos réflexions.

Vous avez cité la Loi sur le pipeline du Nord de 1977-78. Comme vous le savez, il y a également eu auparavant la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes en 1974. Son libellé était le suivant :

La présente loi n'a pas pour effet d'abroger les droits du peuple indien ou de l'empêcher de négocier l'obtention d'avantages pour le pétrole et le gaz dans les régions où les revendications de terres n'ont pas été réglées.

Vous savez aussi qu'il y a eu une autre loi après, qui a été abrogée depuis et qui correspondait au projet de loi C-48, Loi sur le pétrole et le gaz du Canada. Je pense que son libellé pourrait lui aussi intéresser un professeur de droit dans ce domaine. Voici ce que dicte l'article 8 :

Nothing in this act abrogates or derogates from any aboriginal title, right or claim that the aboriginal peoples of Canada may have had prior to the coming into force of this act.

There is a series of Canadian statutes that have been recognizing, even before 1982, that these are rights that must be acknowledged and preserved in Canadian statutes. We have quite a history of it even before repatriating the Constitution.

You talked about the fact that there is a formal process for the Minister of Justice for dealing with Charter issues, but no such formal process exists for section 35 rights. The Department of Justice provides a review process to assess whether proposed federal legislation is Charter-compliant, and we hear about it in this committee all the time. However, no such formal process exists for section 35 of the Constitution; but under section 35 rights are not specifically defined. While the courts have provided some direction and Mr. Polson gave some reference through the *Sparrow* case and so on of the types of direction that are given, much remains unknown about section 35. It seems to leave it wide open for the Department of Justice. How would you put some controls on those parameters since there is so much to be defined?

Mr. Morse: Thank you, Mr. Chairman, both for your amendments to my list and for your comments and question in that regard.

I will provide a couple of comments. One is that it would be a relatively rare legislative drafter working for the federal government who is not fully aware of the Charter. It is, however, a rare legislative drafter that is fully aware of section 35 and the legal position of Aboriginal peoples in Canada. It is not just at the final review stage of a bill to determine whether it is Charter-compliant, but in the early stages of construction of a federal bill, it is done by legislative drafters who are well attuned to the Charter. That does not mean they are always successful in this regard or their instructions allow them to be, but they clearly are aware of the Charter.

Section 35 in particular is in a different order. I quite agree that the jurisprudence or the case law on section 35 is not as extensive as our Charter litigation, nor is the case law as clear by any means, as the Charter litigation; nor is the language of section 35 perhaps as clear.

On the other hand, again, for parliamentarians involved in the drafting of the Charter back in 1981 and 1982, I suspect in retrospect, 25 years later, they might feel many of the clauses in the Charter have not been interpreted or evolved in a way over the years as clearly as they thought in 1982 that they would be. The Charter itself is clearer but by no means entirely crystal clear.

Having a compulsion on the minister to report will trickle down within the legislative drafting process. It will elevate the attention that legislative drafters bring to bear on any bill that they are dealing with to consider these issues. They clearly deal

La présente loi ne porte pas atteinte aux titres, droits ou réclamations des peuples autochtones du Canada antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Il y a donc eu une série de lois canadiennes qui reconnaissaient, même avant 1982, que ces droits devaient être attestés et préservés dans les lois canadiennes. Il y en a des exemples avant le rapatriement de la Constitution.

Vous avez dit qu'il y avait un processus officiel que le ministre de la Justice devait suivre pour les questions découlant de la Charte, mais il n'existe rien de tel pour les droits visés à l'article 35. Le ministère de la Justice prévoit un processus d'examen pour évaluer si un projet de loi fédéral est conforme à la Charte, et nous en entendons toujours parler à ce comité. Il n'existe toutefois pas de processus officiel pour l'article 35 de la Loi constitutionnelle, mais il faut dire que les droits ne sont pas bien définis dans cet article. Il y a quelques décisions des tribunaux pour nous orienter, et M. Polson a mentionné l'arrêt *Sparrow* et d'autres sur les références dont nous disposons, mais il reste beaucoup de zones grises entourant l'article 35. Le ministère de la Justice a le champ libre. Comment peut-on régir ces paramètres compte tenu de tout ce qui reste à définir?

M. Morse : Monsieur le président, je vous remercie des exemples que vous avez ajoutés aux miens, ainsi que de vos remarques et de votre question à cet égard.

Je vais faire quelques observations. D'abord, il doit être relativement rare qu'un rédacteur législatif qui travaille pour le gouvernement fédéral ne connaisse pas très bien la Charte. Toutefois, il est également rare qu'un rédacteur législatif connaisse très bien l'article 35 et la position juridique des peuples autochtones du Canada. Ce n'est pas seulement en fin d'étude qu'il faut déterminer si un projet de loi est conforme à la Charte, il faut le faire dès les premières phases d'élaboration d'un projet de loi fédéral. Les rédacteurs juridiques le font, et ils connaissent bien la Charte. Cela ne signifie pas qu'ils réussissent toujours à penser à tout ou que les consignes qu'on leur donne leur permettent de le faire, mais il est clair qu'ils connaissent bien la Charte.

L'article 35 en particulier est d'un tout autre ordre. Je suis assez d'accord que la jurisprudence sur l'article 35 n'est pas aussi abondante que celle de nos contestations fondées sur la Charte et que cette jurisprudence n'est certainement pas aussi claire que celle des contestations fondées sur la Charte; d'ailleurs, le libellé de l'article 35 n'est peut-être pas clair non plus.

Par contre, je présume qu'en rétrospective, 25 ans plus tard, les parlementaires qui ont participé à la rédaction de la Charte en 1981 et en 1982 ont peut-être l'impression qu'une grande partie des articles de la Charte ne sont pas interprétés ou n'ont pas évolué aussi clairement avec les années qu'ils l'auraient cru en 1982. La Charte elle-même est plus claire, mais elle n'est absolument pas limpide non plus.

L'obligation du ministre de faire rapport va se répercuter sur le processus de rédaction législative. Elle va élever l'attention que les rédacteurs législatifs portent à ces questions dans les projets de loi auxquels ils travaillent. De toute évidence, ils tiennent compte de

with the Charter because of its greater notoriety, but also because of the presence of that obligation on the minister. It is something that every minister of Justice and his or her staff are aware of, and every deputy minister and so forth, as they sign off along the way. Therefore, having such a provision would assist.

As with the Charter, they continue to have to look at the case law to see how it is evolving and reconsider their views. I anticipate they would have to do the same in reference to section 35. We will be getting greater clearance in the future. The question here, in a sense, is not whether the law absolutely does not conflict with section 35, but rather we are really asking legislative drafters to ask themselves, might it? Is there some way that this bill might affect rights, even though I am not fully certain what those rights in section 35 are, might it effect? If so, then let us address it through a non-derogation clause.

Senator Bryden: Could you repeat your statement in relation to the obligation on the Department of Justice to provide a clear position in relation to the constitutionality of the bill?

No, I am sorry, what in fact happens now with any bill in relation to its constitutionality, not as it relates to section 35 under the Charter. Can you indicate again what the obligation is?

Mr. Morse: Yes. At one level the Minister of Justice should never allow any bill to be introduced by the government side that he or she believes is unconstitutional. There is, in theory, a general obligation on all ministers of justice to consider that. However, by statute Parliament has compelled the Minister of Justice particularly to ensure that the bill is compliant with all terms of the Charter of Rights and Freedoms. That is a statutory obligation on the minister over and above their normal responsibility. That means the minister, in effect, is warranting to Parliament that this bill introduced by government does not violate the Charter. That effectively, within the process of developing the bill, means that this question has been fully canvassed by policy analysts, by the promoters of the bill within the relevant department and by the legislative drafters themselves.

Senator Bryden: You went on to say, and I believe I have it right, provided the instructions to the justice people allow them to make that sort of categorical statement. What did you mean by that?

Mr. Morse: Cabinet officially issues instructions to the legislative drafters on every bill. I am not suggesting cabinet would ever expressly tell the legislative drafters to draft a bill that is believed to be unconstitutional. However, the instructions will be on the substance of the bill — really, the objectives of the bill. In drafting the actual bill in accordance with those instructions, their focus will be on those instructions. Unless they are expressly directed to be raising this issue, they are not really encouraged to be coming forth with additional concerns that are not in their instructions.

Senator Bryden: In another hearing we were informed by the Minister of Justice — not the present one but a Minister of Justice — that that is not the approach that his policy people take. They expect the Department of Justice, DOJ, will develop the policy of

la Charte en raison de sa grande notoriété, mais aussi en raison de l'obligation imposée au ministre. Tous les ministres de la Justice et leur personnel le savent, tous les sous-ministres aussi, quand ils apposent leur signature en cours de route. Du coup, cette disposition serait utile.

Comme pour la Charte, ils continuent de jeter un coup d'œil à la jurisprudence pour voir comment elle évolue et réévaluer leur point de vue. Je présume que ce serait la même chose pour l'article 35. Les choses devraient s'éclaircir à l'avenir. D'une certaine façon, il ne s'agit pas de déterminer si la loi n'entre absolument pas en conflit avec l'article 35, mais nous demandons vraiment aux rédacteurs législatifs de se demander si c'est possible. Se pourrait-il que ce projet de loi porte atteinte à des droits, même si je ne sais pas avec certitude à quoi correspondent les droits protégés par l'article 35? Dans l'affirmative, prévoyons une disposition de non dérogation.

Le sénateur Bryden : Pourriez-vous répéter ce que vous avez dit sur l'obligation du ministère de la Justice de se positionner clairement sur la constitutionnalité du projet de loi?

Non, je suis désolé, je veux savoir comment on évalue la constitutionnalité d'un projet de loi et non seulement son rapport à l'article 35 de la Charte. Pouvez-vous me répéter en quoi consiste cette obligation?

M. Morse : Oui. Le ministre de la Justice ne devrait jamais permettre le dépôt d'un projet de loi du gouvernement s'il le juge inconstitutionnel. En théorie, tous les ministres de la Justice ont l'obligation de se poser la question. Cependant, le Parlement oblige par loi le ministre de la Justice en particulier à s'assurer que les projets de loi sont conformes à toutes les dispositions de la Charte des droits et libertés. C'est une obligation que la loi impose au ministre en plus de ses responsabilités normales. Cela signifie qu'en fait, il garantit au Parlement qu'un projet de loi déposé par le gouvernement ne contrevient pas à la Charte. Dans le processus d'élaboration d'un projet de loi, cela signifie que la question a été soigneusement étudiée par des analystes politiques, par les parrains du projet de loi au sein du ministère pertinent et par les rédacteurs législatifs eux-mêmes.

Le sénateur Bryden : Vous avez dit ensuite, si je ne me trompe pas, qu'on devrait permettre aux fonctionnaires de la justice de faire ce type d'affirmation catégorique, dans la limite des instructions qu'on leur donne. Que vouliez-vous dire par là?

M. Morse : Officiellement, le Cabinet donne des instructions aux rédacteurs législatifs sur tous les projets de loi. Je ne laisse pas entendre par là que le cabinet pourrait demander expressément aux rédacteurs législatifs de rédiger un projet de loi présumé inconstitutionnel. Ces instructions portent sur l'essence du projet de loi, sur ces objectifs. Quand les rédacteurs rédigent le projet de loi en fonction de ces instructions, ils mettent l'accent dessus. À moins qu'on ne leur demande expressément de le faire, on ne les incite pas vraiment à soulever les autres problèmes qui ne font pas partie de leurs instructions.

Le sénateur Bryden : Lors d'une autre séance, le ministre de la Justice — pas le ministre actuel, mais un autre — nous a appris que ce n'était pas la façon de travailler de ses fonctionnaires chargés des politiques. Les fonctionnaires s'attendent à ce que le

whatever the issue is that the executive wish to implement. The job of the Department of Justice, in his opinion at least, is to provide them with information that says that justice feels they could defend that policy against a Charter challenge.

Mr. Morse: One of the intriguing things about this, particularly in terms of the Charter compliance, is that this has been a responsibility now for many ministers of justice over the years and, of course, many officials. This has evolved somewhat sporadically or erratically over time. It is quite clear when the content of a bill is coming from other than the Department of Justice itself, for example, a Fisheries Act is before Parliament now, that the content of that bill is largely generated by the Department of Fisheries and Oceans. The legislative drafters of the bill are Department of Justice employees. In that capacity, they must wear their, if you will, DOJ hat, the Minister of Justice must confirm that the bill prior to introduction will be compliant with the Charter. However, you are right, the substance or policy of it will come from that particular department. The legislative drafters then work with the department that is sponsoring the bill, by and large, rather than the Department of Justice itself.

Senator Bryden: The position taken was not to answer the question of whether this is constitutional or Charter-compliant, but whether one is comfortable that one could mount a defence if there is a Charter challenge or a constitutional challenge. That seems to me quite a different situation.

Mr. Morse: If one looks at the record of the Department of Justice in terms of the constitutionality of legislation or the defences they mount in many circumstances, they are not batting a thousand. The issue really should not be whether they can mount a defence, but whether they are guaranteed to win, whether they are absolutely certain that they are right that this is not in contravention of the Constitution. That is the standard that I believed was the original intent on that obligation, but it may not be shared by all who have carried it out.

Senator Andreychuk: Picking up on that point, I do not believe it ever intended that we could guarantee from the department. Rather, we wanted a reasonable certainty or standard that was more than, "We will try it and see what happens." In fairness, I do not believe any lawyer working in the Department of Justice Canada would want to have to guarantee a bullet-proof piece of legislation, because that does not exist.

Mr. Morse: No, thank you, senator, perhaps I misspoke with zeal.

Senator Andreychuk: I wanted that on the record. We started adding non-derogation clauses pre-Charter, which I understood. Then, the Charter came along, and I thought that the certainty of protection was in section 35. The constitutional changes are there. We then started adding more non-derogation clauses in all different shapes and manners of wording. I remember sitting at this table during the Nisga'a study and saying, "We have section 35 for your collective rights and past rights. We have a clause that has been used before and now you are changing it again. Is it because you do not want to comply with some

ministère de la Justice élabore la politique voulue sur n'importe quelle question que l'exécutif souhaite aborder. Le travail du ministère de la Justice, du moins d'après lui, consiste à lui donner l'information nécessaire pour que le ministère puisse défendre sa politique si elle est contestée en fonction de la Charte.

M. Morse : Ce qu'il y a d'intrigant, particulièrement sur la conformité à la Charte, c'est qu'elle est de la responsabilité des ministres de la Justice depuis des années et bien sûr, de beaucoup de fonctionnaires. La situation évolue un peu sporadiquement ou par à-coups avec le temps. C'est assez clair quand le contenu d'un projet de loi vient d'ailleurs que du ministère de la Justice lui-même. Par exemple, il y a actuellement une Loi sur les pêches devant le Parlement, et il est clair que son contenu vient en grande partie du ministère des Pêches et des Océans. Les rédacteurs législatifs du projet de loi sont des employés du ministère de la Justice. À ce titre, ils doivent faire le travail exigé du ministère de la Justice, et le ministre de la Justice doit confirmer avant son dépôt que le projet de loi est conforme à la Charte. Cependant, vous avez raison, l'essence ou la politique du projet de loi vient de ce ministère-là. Les rédacteurs législatifs collaborent ensuite bien plus avec les gens du ministère à l'origine du projet de loi qu'avec le ministère de la Justice lui-même.

Le sénateur Bryden : L'objectif n'est donc pas de répondre à la question de savoir si un projet de loi est constitutionnel ou s'il est conforme à la Charte, mais de déterminer s'il pourrait subir l'épreuve d'une contestation fondée sur la Charte ou la Constitution. Cela me semble assez différent.

M. Morse : Si l'on regarde le bilan du ministère de la Justice sur la constitutionnalité des lois ou des défenses qu'il prépare, dans bien des cas, ce n'est pas glorieux. Les gens du ministère ne devraient pas se demander s'ils ont une défense à présenter, mais s'ils ont la garantie de gagner, s'ils sont absolument sûrs d'avoir raison que ce projet de loi ne contrevient pas à la Constitution. Je pense que c'était l'intention originale derrière cette obligation, mais ce n'est peut-être pas le point de vue de tous ceux qui l'ont créée.

Le sénateur Andreychuk : À cet égard, je pense qu'on n'a jamais eu l'intention d'obtenir une garantie du ministère. Nous voulions plutôt atteindre un degré de certitude raisonnable qui serait plus du genre : « Nous allons essayer et voir ce qui se passe. » En toute honnêteté, je pense qu'il n'y a aucun avocat au ministère de la Justice du Canada qui voudrait devoir garantir qu'un projet de loi est à toute épreuve, parce que c'est impossible.

M. Morse : Non, merci, madame la sénatrice. J'ai peut-être un peu exagéré.

Le sénateur Andreychuk : Je tenais à vous corriger pour le compte rendu. Nous avons commencé à adopter des dispositions de non-dérogation avant la Charte, à ce que je sache. Ensuite, la Charte est arrivée, et je pensais que cette protection était garantie par l'article 35. Il y a eu des modifications constitutionnelles. Nous avons ensuite commencé à multiplier les dispositions de non-dérogation et leurs libellés. Je me rappelle avoir siégé à cette table pendant l'étude sur les Nisga'a. Je disais : « Nous avons l'article 35 pour vos droits collectifs et vos droits ancestraux. Nous avons un article qui a déjà servi, mais vous le modifiez

standard?” To which we heard, “We are afraid we will lose some rights,” and the uncertainty, “What is this all about?” I know that some groups said they did not have that wording and wondered why another group would get that wording. It led to confusion. What we are doing is helpful.

We want to go through a process to create some certainty, so we use the word “certainty,” in that we are complying and protecting the rights intended. We draft a bill directed at Aboriginals for a land agreement or something else. We can understand that the department should apply it, but there is also a school of thought that virtually anything we do in Canadian society will have some impact on the Aboriginal community. Where do we draw the line for having significant impact on Aboriginal rights? We could take a stand-alone piece of legislation, but if how we use our budget in Canada and where we put the legislation on the dockets in the Parliament have an effect on the Aboriginal issues, where do we draw that line?

The other debate — we have not had much of it here but I have in another committee — is the dilemma of the protections vis-à-vis individual rights in the Charter and collective rights clearly stated in section 35 and in some non-derogation clauses. In your view, how does that debate work out?

Mr. Morse: I would suggest that it is only appropriate to look at a non-derogation clause in a somewhat limited way. It is not to be used to suggest that the law will not affect Aboriginal peoples at all because everyone who lives, breathes and walks these lands is affected in some way or another by almost any law. Rather, it is to try to reflect the concern that a law focused on one purpose may unintentionally affect rights that are recognized and affirmed by section 35 of the Constitution. One should deal with it solely in the context of those rights in section 35 rather than a law impacting on Aboriginal peoples in a general way. That narrows the scope.

It is quite appropriate in particular bills to suggest also that the intention, for example, is to advance individual rights and interests of Aboriginal peoples, distinct from the collective rights recognized in section 35. There may be circumstances in which Parliament may want to express its intent more clearly. As such, it might choose to put an exception, if you will, in the non-derogation clause, such as to say, for example, part 3 of this act is not subject to the non-derogation clause provision, because Parliament has thought this through; therefore, it is an intentional matter.

Even if one deals with the kind of comprehensive approach of using the federal Interpretation Act, any other statute coming along can make an exception to the provision in that act. By so

encore. Est-ce parce que vous ne voulez pas vous conformer à une certaine norme? », ce à quoi ils m'ont répondu avoir peur de perdre des droits et déplorer toute l'incertitude qui plane. De quoi s'agit-il exactement? Je sais qu'il y a des groupes qui ont dit ne pas avoir ce libellé et se demander pourquoi notre groupe l'obtiendrait. Cela a semé la confusion. Ce que nous faisons ici est utile.

Nous voulons prendre des mesures pour augmenter le degré de certitude, donc nous utilisons le mot « certitude », en ce sens que nous nous conformons à la Charte et que nous protégeons les droits visés. Nous préparons un projet de loi qui vise les Autochtones pour un règlement de revendication territoriale ou autre chose. Nous pouvons comprendre que le ministère doit faire appliquer les règles, mais il y a aussi une école de pensée selon laquelle à peu près tout ce que nous faisons dans la société canadienne a un effet quelconque sur la communauté autochtone. Où est la limite pour déterminer qu'une chose a un effet important sur les droits ancestraux? Nous pourrions prendre une loi isolément, mais si la façon dont nous utilisons notre budget au Canada et l'endroit où nous inscrivons les lois dans les dossiers au Parlement a un effet sur les enjeux autochtones, où trace-t-on la limite?

Il y a aussi un autre débat qui n'est pas très présent ici, mais qui occupe un autre comité auquel je participe. C'est le dilemme de la protection des droits individuels dans la Charte par rapport au droits collectifs clairement attestés à l'article 35 et dans certaines dispositions de non-dérogação. À votre avis, comment trouver l'équilibre?

M. Morse : Je dirais qu'on ne peut examiner une disposition de non-dérogação que d'un point de vue limité. Il ne faut pas l'utiliser pour prétendre qu'une loi n'a pas d'incidence sur les peuples autochtones du tout parce que quiconque vit, respire et marche dans cette contrée est touché d'une façon ou d'une autre par presque n'importe quelle loi. Ce type de disposition exprime plutôt qu'une loi axée sur un objectif pourrait avoir des effets non intentionnels sur les droits reconnus et confirmés par l'article 35 de la Constitution. Du coup, elle doit être interprétée exclusivement dans le contexte de ces droits, à la lumière de l'article 35, plutôt que comme une loi qui a des incidences sur les peuples autochtones de façon générale. La portée est plus étroite.

Il est tout à fait approprié de préciser dans certains projets de loi que, par exemple, la mesure en question vise à faire valoir les droits et les intérêts individuels des Autochtones, plutôt que les droits collectifs prévus à l'article 35. Selon les circonstances, il peut arriver que le Parlement veuille exprimer plus clairement son intention. Tout bien pesé, il pourrait décider d'inclure dans la disposition de non-dérogação une exception selon laquelle, par exemple, la partie 3 de la loi n'y serait pas assujettie; c'est donc voulu.

Si on prévoit une exception dans la Loi d'interprétation fédérale, c'est donc dire qu'on pourrait le faire avec n'importe quelle loi. De cette façon, ce serait explicite et cela prouverait

doing, that makes it explicit, so it has been considered. The big fear, in a sense, is that it has not been considered or may not have been considered correctly, as things subsequently turn out.

The Chairman: You said that you were concerned that there is a great deal of different wording in many different statutes and that you believe having something in the federal Interpretation Act might be the solution to that. Given the possibility of different wording of non-derogation clauses arising in these different existing statutes that you talked about, are you also suggesting the repeal of all existing non-derogation clauses if new wording were put in the federal Interpretation Act to clear up this problem?

Mr. Morse: I cannot say, senator, that I have really thought that through act by act. My view is that the federal Interpretation Act would be the most appropriate place for the overarching provision. The question that you raise would be an excellent one for this committee to pursue if it favours that approach; to ask the question bill by bill, depending on the clause you are recommending for the Interpretation Act, of whether we need to do an override or whether we can leave the particular non-derogation clause in certain acts untouched or whether we need to repeal them.

Depending on how the clause is drafted in the Interpretation Act, it could be a fail-safe clause, such as, where a federal statute does not contain a non-derogation clause, then the provisions leave all the existing ones intact, if that seemed to be appropriate. It will warrant an act-by-act review of the precise clause in relation to your proposed model for the federal Interpretation Act.

Senator Nolin: I am stubborn and my colleague will testify to that. I am concerned about the instruction or interpretation that we want the courts to have. However, I want to be more proactive, because I do not want a court to decide. I want the application of the law to respect those rights. Rights are important, as long as "la plénitude et la jouissance des droits" are present. What can we do? Have you reflected on the courses of action that we could take? Should this be accomplished through the regulatory process? I raised the question of regulatory powers yesterday with Mr. Jones. We will have to look at that if we want to do a good job of trying to protect and isolate those rights from any intrusion or infringement.

Mr. Morse: I welcome those comments. I share your concerns and I agree that these are not matters that should be left to the courts to resolve. As I mentioned earlier, the courts have not answered the questions in this regard.

Senator Nolin: It takes eight years.

Mr. Morse: At best, if the question is properly posed.

It is important for Parliament to be proactive, which is one reason that attempting to address the issue comprehensively through the federal Interpretation Act is preferable, as well as amendment of the responsibilities of the Minister of Justice, because that makes it proactive within government before it comes to Parliament. We need it at both ends. The Interpretation Act will primarily be used in a litigation context, but it does

qu'on y a réfléchi. Au fond, ce qu'on craint le plus, c'est qu'il n'y ait pas eu suffisamment de réflexion ou qu'il n'y en ait pas eu du tout.

Le président : Vous vous êtes dit préoccupé par le fait que le libellé des dispositions de non-dérogação variait d'une loi à l'autre. Vous croyez qu'insérer une disposition dans la Loi d'interprétation fédérale permettrait de remédier au problème. Dans ce cas, recommanderiez-vous d'abroger toutes les dispositions de non-dérogação en vigueur?

M. Morse : Sénateur, je mentirais si je disais que je me suis vraiment penché sur la question. Ce que je dis, c'est qu'à mon avis, il n'y a pas de meilleure loi que la Loi d'interprétation fédérale pour cette disposition aussi importante. La question que vous soulevez est excellente et pourrait être approfondie par le comité s'il est en faveur de cette approche. Selon la disposition que vous recommandez pour la Loi d'interprétation, il faudra se demander, pour chaque loi, s'il y a lieu de déroger à la disposition de non-dérogação, de la laisser telle quelle ou de l'abroger.

Dépendamment de son libellé dans la Loi d'interprétation, la disposition pourrait en être une de protection, en ce sens que si on juge que c'est approprié, elle pourrait préciser que toutes les autres dispositions de la sorte en vigueur restent telles quelles. Il faudra comparer la disposition en question, loi par loi, avec la formulation que vous proposez pour la Loi d'interprétation fédérale.

Le sénateur Nolin : Je suis têtue et mon collègue peut en témoigner. Je suis préoccupé par les instructions que nous voulons donner aux tribunaux ou l'interprétation que nous voulons qu'ils en fassent. Toutefois, il faut prendre les devants; ce n'est pas au tribunal de décider. On doit appliquer la loi de façon à respecter ces droits. Ils sont importants et il faut que la loi les garantisse. Que pouvons-nous faire? Avez-vous réfléchi aux mesures que nous pourrions prendre? Cela devrait-il être accompli dans le cadre du processus réglementaire? J'ai soulevé hier la question des pouvoirs de réglementation auprès de M. Jones. Nous devons nous pencher là-dessus si nous voulons protéger ces droits contre tout empiètement ou toute violation.

M. Morse : Je suis heureux d'entendre ces observations. Je partage vos inquiétudes et je suis d'accord qu'on ne devrait pas laisser les tribunaux trancher. Comme je l'ai indiqué plus tôt, ils n'ont pas répondu aux questions à cet égard.

Le sénateur Nolin : Cela prend huit ans.

M. Morse : Et ce, seulement si la question est bien posée.

Il est important que le Parlement soit proactif; c'est pourquoi il est préférable d'essayer de régler le problème au moyen de la Loi d'interprétation fédérale et de modifier les responsabilités du ministre de la Justice. C'est nécessaire dans les deux cas. La Loi d'interprétation sera principalement utilisée dans un contexte de litige, mais elle deviendra une référence pour le gouvernement, même dans des négociations qui ne seront pas du tout liées à des

become a reference point for government as well as in negotiations entirely unconnected to litigation. Knowing that it is there, like knowing provisions in the Canada Evidence Act are there, impacts on the way in which the law happens outside of courtrooms.

Those are appropriate methods. I confess that I am not sure if this committee can go further than that and beyond the question. Of course, it is possible to have regular reporting to Parliament. We do that with annual reports from many commissions and tribunals. That might be a way to ensure that this remains alive on a regular basis within the parliamentary process.

Senator Nolin: Senator Bryden is an expert in scrutinizing regulations. Parliament scrutinizes regulations but only in a very limited way. We look only at the legality of them and whether they are ultra vires. Would it be possible to add to that scrutiny the area of those rights? I believe the regulatory power is full of intrusions that might affect those rights.

Mr. Morse: I confess that that is not a matter that I have considered, but it has great potential. I know that one challenge the Senate has had in fulfilling that objective or mandate is getting the government to engage.

I remember, from a former life as the chief of staff to a federal minister in Indian and Northern Affairs Canada, having great difficulty and largely no success in persuading Department of Justice colleagues to respond to Senate requests for information on regulations. Even when we were willing, we could not get it done.

Senator Nolin: We have our ways.

Mr. Morse: It is an excellent idea to consider, and I thank you for that. I will consider it further.

Senator Joyal: Before addressing a question to Professor Morse, I would like to return to Mr. Polson's reference to Aboriginal law. In its report on Bill S-10, to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and the common law, dated November 25, 2004, under the chairmanship of Senator Lise Bacon, the committee said, on page 2:

Your Committee wishes to make an additional point, however, about Canadian law. There is a third historical source of law — Aboriginal traditional law — that pre-existed the two other sources of law. It is composed of the customs and traditions central to the culture of our Aboriginal peoples. Canada has yet to adequately address that oral legal heritage.

We were encouraged by the testimony of the Minister of Justice, who spoke of his personal commitment, and that of his Department, to work with Aboriginal peoples to identify and to better appreciate Aboriginal legal traditions and to consider how they can be brought into the mainstream of our legal system. We note also the ongoing work of the Law

litiges. Le fait de savoir que la disposition est là, tout comme les dispositions de la Loi sur la preuve au Canada, aura une incidence sur la façon dont la loi est appliquée en dehors des salles d'audience.

Ce sont de bonnes méthodes. J'avoue que je ne suis pas certain que le comité puisse aller plus loin. Bien sûr, il est possible de faire rapport régulièrement au Parlement. C'est ce que nous faisons avec les rapports annuels de nombreux tribunaux et commissions. Cela pourrait être une façon de s'assurer que cette question ne soit pas mise aux oubliettes dans le cadre du processus parlementaire.

Le sénateur Nolin : Le sénateur Bryden se spécialise dans l'examen de la réglementation. Le Parlement examine les règlements, mais pas en profondeur. Nous nous interrogeons uniquement sur leur légalité et sur la possibilité qu'ils outrepassent la compétence du gouvernement. Serait-il également possible de vérifier si ces droits sont respectés? Je crois que le pouvoir de réglementation est très interventionniste, ce qui pourrait porter atteinte aux droits.

M. Morse : Je dois avouer que ce n'est pas quelque chose auquel j'ai réfléchi, mais il reste qu'il y a un grand risque. Je sais que dans le cadre de son mandat, le Sénat a eu bien du mal à convaincre le gouvernement de s'engager.

Quand j'étais chef au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, je me souviens d'avoir eu beaucoup de difficulté à persuader mes collègues du ministère de la Justice de répondre aux demandes d'information du Sénat concernant les règlements. Cela n'était pas possible, même lorsque nous étions disposés à le faire.

Le sénateur Nolin : Nous avons nos méthodes.

M. Morse : C'est une excellente idée, et je vous en remercie. Je vais en tenir compte.

Le sénateur Joyal : Avant de poser une question à M. Morse, j'aimerais revenir sur les propos de M. Polson concernant le droit autochtone. À la page 2 de son rapport sur le projet de loi S-10, Loi visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et la common law, daté du 25 novembre 2004, le comité, sous la présidence du sénateur Lise Bacon, écrit ceci :

Votre comité souhaite apporter une nuance de plus concernant le droit canadien. Il existe en fait une troisième source juridique historique — le droit traditionnel autochtone — qui existait avant les deux autres sources. Il est composé des us et coutumes qui sont au cœur des peuples autochtones de notre pays. Le Canada n'a pas encore reconnu convenablement ce patrimoine juridique oral.

Nous avons accueilli favorablement le témoignage du ministre de la Justice, qui a parlé de son engagement personnel et de celui de son ministère à travailler avec les peuples autochtones, afin de découvrir et de mieux apprécier les traditions juridiques autochtones, et même d'envisager de les inclure dans notre système juridique. Nous soulignons

Commission of Canada in this area and the research conducted at the University of Ottawa and the University of Saskatchewan. Your Committee is also concerned with the timeframe for progress in this area. . . .

. . . It is your Committee's fervent position that a way should be found to integrate Aboriginal legal traditions into Canadian law alongside the civil and common law in a manner that will better reflect Canada's diversity.

Those comments are as important today as they were three years ago, and that brings me to my question.

Since it is a domain of law that is charting unknown territories — because, as I said, it disappeared for so long because the other law was trying to occupy the exclusive lens of legal tradition in Canada — it becomes a key question in the Department of Justice as to who will have the responsibility to study proposed draft legislation in relation to the Aboriginal laws or rights that it might affect. That question was clearly raised in the *McIvor* case that I previously quoted, because that case was decided in favour of Aboriginals as a violation of section 15(1) of the Charter. The act that was adopted is a 1985 act, which was struck down by the court.

Following the adoption of the Charter, it was the responsibility of the Justice Department to go through all statutes, find out which were in violation of the Charter, and bring forward an omnibus bill to streamline the statutes of Canada. Parliament did that according to the Charter provision.

You will remember, Mr. Morse, that that was a very important issue that we discussed at the committee at the time. In other words, we clean up.

This is a blatant case of violation of the Charter in an act that was supposed to have been scrutinized in that exercise and was found to be totally in accordance with the Charter.

Since there have been so many cases found to be in contradiction with the Charter, how can we ensure that the understanding and appreciation of Aboriginal law will be considered fairly in the Department of Justice if the Aboriginal people are not part of the exercise?

Mr. Morse: As Senator Andreychuk reminded me, one may not be able to guarantee or be certain about an outcome, but clearly more can be done to minimize the risk of being contrary to the Constitution.

The most effective way is to have active involvement of appropriately selected representatives of First Nations, Metis and Inuit peoples. There are lawyers within the Department of Justice who are Metis and/or First Nations people. They are not there in a representative capacity, so I do not believe government can rely upon individuals of good will and talent for this; they need to be engaging in that discussion in a more formal and appropriate way.

également les travaux en ce sens de la Commission du droit du Canada et les études menées à l'Université d'Ottawa et à l'Université de la Saskatchewan. Votre comité est aussi préoccupé par l'échéancier encadrant les progrès à réaliser dans ce secteur [...]

[...] Votre comité est d'avis qu'il faut trouver un moyen pour intégrer la tradition juridique autochtone dans le droit canadien, avec le droit civil et la common law, de façon à refléter pleinement la diversité du Canada.

Ces observations sont aussi importantes aujourd'hui qu'elles l'étaient il y a trois ans, et c'est ce qui m'amène au sujet que j'aimerais aborder.

Étant donné qu'il s'agit d'un nouveau domaine juridique dans ce système de droit — car comme je l'ai dit, pendant longtemps, l'autre système a essayé de prendre toute la place au Canada —, le ministère de la Justice en est venu à se demander qui se chargera d'étudier les avant-projets de loi qui pourraient avoir un impact sur les lois et les droits autochtones. La question a clairement été soulevée dans l'affaire *McIvor*, dont j'ai parlée plus tôt. Le juge s'est prononcé en faveur des Autochtones car il a jugé que la loi, adoptée en 1985, contrevenait au paragraphe 15(1) de la Charte. D'ailleurs, cette loi a été invalidée par suite d'une décision du tribunal.

Après l'adoption de la Charte, le ministère de la Justice avait la responsabilité de revoir toutes les lois pour déterminer lesquelles allaient à l'encontre de la Charte et de présenter un projet de loi omnibus visant à actualiser les lois canadiennes. C'est ce que le Parlement a fait, conformément à la Charte.

Monsieur Morse, sachez qu'à l'époque, le comité s'est penché sur cette question très importante. Autrement dit, nous avons remédié au problème.

Il s'agit d'un cas flagrant de violation de la Charte par une loi qui était censée avoir été examinée et qui avait été jugée tout à fait conforme à la Charte.

Étant donné les nombreux cas qui se sont révélés en dérogation à la Charte, comment nous assurer que le ministère de la Justice comprendra le droit autochtone et en tiendra compte si les Autochtones ne sont pas consultés?

M. Morse : Comme le sénateur Andreychuk me l'a rappelé, on ne peut pas garantir les résultats, mais on peut certainement faire davantage pour éviter, autant que possible, de violer la Constitution.

La façon la plus efficace serait de faire participer activement des Autochtones judicieusement choisis au sein des Premières nations, des Métis et des Inuits. Il y a des avocats au ministère de la Justice qui sont Métis ou membres des Premières nations. Ils ne sont pas là pour représenter les gens. À mon avis, le gouvernement ne peut pas compter que sur la bonne volonté et l'expertise des gens; il doit faire participer les Autochtones à la discussion d'une manière plus officielle et adéquate.

I agree with you on the importance of this. The Supreme Court of Canada has affirmed it further. The *Delgamuukw* decision dealing with Aboriginal title has made clear that the property law of Aboriginal title is the property law of the particular nation concerned prior to the arrival of Europeans.

We have had our highest court in the land, albeit it stepped back a little bit since then to some degree, saying clearly that traditional Aboriginal law is part of the Canadian law. We are a tri-judicial country, not merely a bi-judicial one. As the federal government is attempting to reflect in both the common law and "droit" civil, it must also pay attention and seek to respect and reflect the law of indigenous nations. That presents a huge challenge in a country such as ours. There is not a single indigenous nation sharing a common law, as in New Zealand with the Maori sharing a law common among Maori. We have a huge variety in the country, so that means it will be difficult. It means it might be impossible to be as certain as one would like, but it does not mean that one should not try at all. Not trying is effectively saying that while we know there is a third legal system in the country, and it is part of our law, we will not pay attention to it; that clearly seems to me to be an unacceptable approach.

The challenge as well for Department of Justice is it generally sees the drafting of bills as something secret and confidential that it does not wish to talk about. However, it does pierce that veil from time to time. We have seen government announce earlier this month in its proposed new specific claims tribunal legislation that it will do so; clearly, at the policy stage, prior to the drafting of the bill, there is an opportunity for proper discussions and representations to be made across tables between government representatives and representatives from the relevant national Aboriginal organizations.

Senator Joyal: Should we not create an office of Aboriginal law within the Department of Justice, whereby that office would be in touch with the University of Ottawa, the University of Saskatchewan and the Law Reform Commission, as much as it continues to exist, and other sources of knowledge and expertise as much as they develop along the line, so there is a better centralized capacity to review the draft legislation with objective of Aboriginal law in mind?

Mr. Morse: There is, in a sense, an Aboriginal affairs director within the Department of Justice, but it is very much not an office of Aboriginal laws or Aboriginal legal systems. That would clearly elevate the attention that might exist within the federal government and create a coordinating body or secretariat to engage in the kinds of external discussions that I am suggesting and you, Senator Joyal, are suggesting should occur.

Senator Milne: I do have some problems with an oral tradition of Aboriginal law that existed 200 or 300 years ago. When I look at how Euro-Canadian law has evolved in the last 200 or 300 years, particularly when it comes to women's rights and the rights of minority groups within the Aboriginal community itself,

Tout comme vous, je conviens que c'est quelque chose d'important. La Cour suprême du Canada l'a aussi affirmé. Il est clairement indiqué dans l'arrêt *Delgamuukw*, qui traite du titre aborigène, que le droit de propriété associé au titre aborigène est celui qui s'appliquait à la nation visée avant l'arrivée des Européens.

Le plus haut tribunal au pays a statué — bien qu'il soit un peu revenu sur sa décision — que le droit des Autochtones fait partie intégrante du droit canadien. Nous sommes un pays trijuridique et non bijuridique. Comme pour la common law et le droit civil, le gouvernement doit respecter le droit des nations autochtones. Cela représente un défi de taille pour un pays comme le nôtre. Il ne s'agit pas d'une seule nation autochtone qui fonctionne avec le même système de droit, comme c'est le cas pour les Maori en Nouvelle-Zélande. Il existe diverses nations autochtones au pays, ce qui veut dire que ce serait difficile, voire même impossible, comme certains le prétendent, mais cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas essayer. Si nous n'essayons pas, nous montrons que, même si nous reconnaissons qu'il y a un troisième système de droit au pays, qui fait partie intégrante de l'ensemble de nos systèmes de droit, nous n'en tiendrons pas compte. Cela me semble être clairement une approche inacceptable.

Autre point : le ministère de la Justice considère, de manière générale, la rédaction des projets de loi comme une chose secrète et confidentielle dont il ne veut pas parler. Toutefois, il lève le voile de temps en temps sur ce processus. Plus tôt ce mois-ci, le gouvernement a annoncé que c'est ce qu'il fera pour la nouvelle loi qu'il propose sur le tribunal des revendications particulières. À l'étape de l'élaboration de la politique, avant la rédaction du projet de loi, les représentants du gouvernement et des organisations autochtones nationales concernées auront la possibilité de tenir des discussions et de faire des recommandations.

Le sénateur Joyal : Ne devrions-nous pas créer, au sein du ministère de la Justice, un bureau du droit des Autochtones qui serait en contact avec l'Université d'Ottawa, l'Université de la Saskatchewan, la Commission de réforme du droit, dans la mesure où elle continue d'exister, et d'autres sources de savoir et d'expertise, afin de mieux centraliser l'examen de l'avant-projet de loi, en tenant compte du droit des Autochtones?

M. Morse : Il existe une direction des affaires autochtones au sein du ministère de la Justice, mais elle ne s'occupe pas vraiment du droit ou des systèmes juridiques autochtones. Ce bureau, s'il existait, permettrait de rehausser l'attention portée à cette question au sein du gouvernement fédéral. Il agirait comme un organisme ou secrétariat de coordination et participerait au genre de discussions externes que je propose et que vous proposez aussi, sénateur Joyal.

Le sénateur Milne : La tradition orale en droit autochtone qui existait il y a 200 ou 300 ans me pose problème. Le droit euro-canadien, surtout lorsqu'il s'agit des droits de la femme et ceux des minorités à l'intérieur même de la communauté autochtone, a beaucoup évolué dans les 200 ou 300 dernières

it is considerable. I would not want to go back all the way on every single issue, and this is an area where the former Law Reform Commission might have been able to step in and guide us.

Mr. Morse: If I can comment on that, Senator Milne, just to clarify, I am not disagreeing with you in that regard. Similarly, the common law and the origins of the civil law are from the societies in which they have evolved. It was less than 35 years ago that matrimonial property rights did not exist in the province of Ontario. With respect to the question of looking at traditional laws of indigenous peoples, referring to prior to the aftermath of legislative change on the *Murdoch* case, I am not suggesting that one looks back to Aboriginal law as to what it was prior to contact 400 years ago and assume that that is the law today, because laws in all societies evolve, including, in my experience, the indigenous societies in Canada. The point is that they exist, evolve and will continue to evolve in response to changing circumstances in the world in which we live.

It is that evolving state of Aboriginal or indigenous laws that have their origins in an earlier period but have themselves evolved over time that is being characterized as part of the Canadian law today.

Mr. Polson: I will just respond in a way that I did earlier, and I do not know if the message came across to the extent that I wanted it to. The question has taken on a further note in that it is the notion of the integration of Aboriginal law and the recognition of a third level of a judiciary justice system.

I go back to the point I made earlier, namely, that there is a fiduciary duty for the Government of Canada, and we can go back and look at *Guerin* and extrapolate to the point that we say this duty includes consultation and accommodation. That comes out of a more recent case, namely, the *Haida* case. If we will look at the notion of establishing some type of protocol for accommodating at least the examination or investigation of the form and ways to implement this notion of integration of Aboriginal law into the current system, then I believe that it can be done in a way that consultation and accommodation says, in that it has to be meaningful and substantive. If we look at that particular notion of consultation in that context, the federal government is under the obligation to initiate that process. If we are to have a process that explores and examines those issues, then we have to start by looking at what is available. It is at the discretion of the federal government to make the first move on it at this point, as directed by the Supreme Court.

Senator Joyal: With respect to the duty of the Department of Justice to report on the Charter, it is section 4.1 of the Department of Justice Act, and I would like to quote the exact wording because the definition of a word sometimes has different consequences.

Section 4.1(1) states the following:

Subject to subsection (2), the Minister shall, in accordance with such regulations as may be prescribed by the Governor in Council, examine every regulation transmitted to the Clerk of the Privy Council for registration pursuant to the *Statutory Instruments Act* and every Bill introduced in or presented to the House of

années. Je ne voudrais pas revenir sur chacune des questions. C'est un domaine où l'ancienne Commission de réforme du droit aurait pu nous guider.

M. Morse : Si vous me permettez, sénateur Milne, je tiens à préciser que je ne suis pas en désaccord avec vous sur ce point. La common law et le droit civil tirent leur origine des sociétés dans lesquelles ils ont évolué. Les droits relatifs aux biens matrimoniaux existent depuis moins de 35 ans en Ontario. En ce qui concerne les lois traditionnelles des peuples autochtones, c'est-à-dire celles qui existaient avant les changements législatifs introduits par l'affaire *Murdoch*, il ne faut pas présumer que le droit autochtone en vigueur il y a 400 ans est toujours le même aujourd'hui. Les lois évoluent dans toutes les sociétés, y compris, selon mon expérience, dans les populations autochtones du Canada. Le fait est que ces lois existent, qu'elles évoluent et qu'elles vont continuer d'évoluer, le monde dans lequel nous vivons changeant sans cesse.

Ce sont ces lois autochtones qui ont été créées il y a longtemps, mais qui ont évolué au fil des ans, qui font partie du droit canadien d'aujourd'hui.

M. Polson : Je vais répondre comme je l'ai fait plus tôt, car je ne sais pas si le message a été bien compris. La question englobe un autre élément, soit celui de la notion de l'intégration du droit autochtone et de la reconnaissance d'un troisième niveau de système juridique.

J'aimerais revenir sur ce que j'ai dit tout à l'heure, à savoir que le gouvernement du Canada a une obligation de fiduciaire à l'égard des Autochtones. Nous pouvons nous reporter à l'affaire *Guérin* et extrapoler en disant que cette obligation comprend la consultation et l'accommodement. C'est ce qui ressort d'une cause plus récente, l'affaire *Haida*. Si nous voulons établir un protocole pour, à tout le moins, examiner les façons d'intégrer le droit autochtone au système actuel, nous devons alors prendre des mesures de consultation et d'accommodement qui sont utiles et substantielles. Si nous envisageons la notion de consultation dans ce contexte, alors le gouvernement fédéral a l'obligation d'entamer ce processus. Si nous voulons mettre en place un processus qui permet d'explorer ces questions, nous devons commencer par examiner ce qui existe. Comme l'a indiqué la Cour suprême, c'est au gouvernement fédéral que revient la décision de faire les premiers pas sur cette question.

Le sénateur Joyal : Pour ce qui est de l'obligation du ministère de la Justice de faire rapport sur la Charte, elle est énoncée à l'article 4.1 de la Loi sur le ministère de la Justice. J'aimerais le citer textuellement, car la définition d'un mot entraîne parfois des interprétations différentes.

Le paragraphe 4.1(1) se lit comme suit :

Sous réserve du paragraphe 2, le ministre examine, conformément aux règlements pris par le gouverneur en conseil, les règlements transmis au greffier du Conseil privé pour enregistrement, en application de la *Loi sur les textes réglementaires* ainsi que les projets ou propositions de loi soumis ou présentés à la Chambre des communes par un

Commons by a minister of the Crown, in order to ascertain whether any of the provisions thereof are inconsistent with the purposes and provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the Minister shall report any such inconsistency to the House of Commons at the first convenient opportunity.

Those are the exact purposes and provisions. It is very broad. One can discuss the purposes of a clause; it is so vast as a term. It is important to keep that in mind when we are having our discussions.

The Chairman: Mr. Polson and Mr. Morse, on behalf of the committee, I would like to thank you both for coming, presenting and taking a series of difficult questions and giving some interesting responses.

As you know, we have had witnesses before you. We have had officials from the Department of Justice, and we have before us a whole variety of evidence that we must now analyze. Thank you for your contribution to this important process.

Honourable senators, we will now move in camera to discuss the ongoing business of the committee.

The committee continued in camera.

ministère fédéral, en vue de vérifier si l'une de leurs dispositions est incompatible avec les fins et dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et fait rapport de toute incompatibilité à la Chambre des communes dans les meilleurs délais possible.

Il est question ici de fins et de dispositions précises, une notion très vaste. De même, l'objet d'un article est aussi une notion très vaste. Il est important de garder cela à l'esprit quand nous discutons.

Le président : Messieurs Polson et Morse, au nom du comité, je tiens à vous remercier d'être venus nous rencontrer et d'avoir répondu à des questions difficiles. Vos réponses étaient très intéressantes.

Comme vous le savez, nous avons entendu d'autres témoins avant vous, dont les fonctionnaires du ministère de la Justice. Nous avons maintenant un grand nombre de témoignages à analyser. Je vous remercie de votre contribution à ce processus important.

Honorables sénateurs, nous allons poursuivre la réunion à huis clos pour discuter de nos travaux.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, June 20, 2007

Nisga'a Lisims Government:

Jim Aldridge, General Counsel.

Nunavut Tunngavik Incorporated/Inuit Tapiriit Kanatami:

John Merritt, Legal Counsel/Advisor.

Assembly of First Nations:

Roger Jones, Policy Advisor.

Thursday, June 21, 2007

Congress of Aboriginal Peoples:

Gordon Polson, Legal Research Officer.

As an individual:

Bradford Morse, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa.

TÉMOINS

Le mercredi 20 juin 2007

Gouvernement Nisga'a Lisims :

Jim Aldridge, avocat général.

Nunavut Tunngavik Incorporated/Inuit Tapiriit Kanatami :

John Merritt, avocat-conseil/conseiller.

Assemblée des premières nations :

Roger Jones, conseiller politique.

Le jeudi 21 juin 2007

Congrès des Peuples Autochtones :

Gordon Polson, agent de recherches en affaires juridiques.

À titre personnel :

Bradford Morse, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.



18850

